

BIBLIOTECA DI SCIENZE SOCIALI — VOLUME LIX

---

DoTT. SALVATORE SEGRE

---

# DAL DISAVANZO ALLA CONVERSIONE

DISEGNO STORICO

della politica finanziaria italiana dal 1866 al 1906



TORINO

FRATELLI BOCCA, EDITORI

MILANO

ROMA

Corso Vittorio Emanuele, 21

Corso Umberto I, 216-17

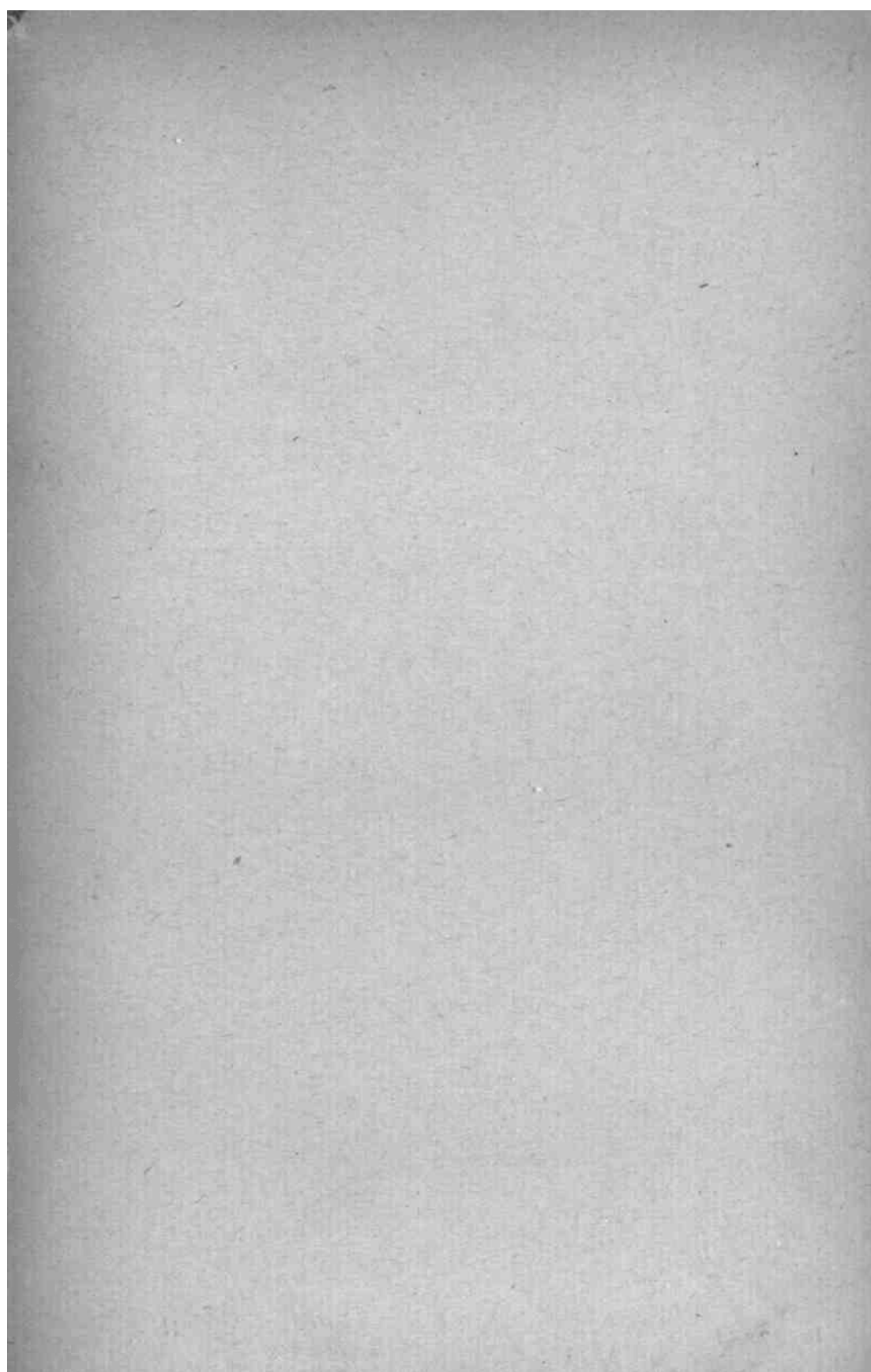
Deposito per la Sicilia: ORAZIO FIORENZA - Palermo.

Deposito per Napoli e Provincia: SOCIETÀ COMMERCIALE LIBRARIA - Napoli

1911

*ex libris*  
*P. Jannaccone*

---



Dello stesso Autore:

LA COLTURA COMMERCIALE IN ITALIA  
— Bologna 1910.

*In corso di stampa:*

SAGGIO SUI NUMERI INDICI.



CUB0581876

DEP J 154

BIBLIOTECA DI SCIENZE SOCIALI — VOLUME LIX

---

DOTT. SALVATORE SEGRE

---

# DAL DISAVANZO ALLA CONVERSIONE

DISEGNO STORICO

della politica finanziaria italiana dal 1866 al 1906



TORINO

FRATELLI BOCCA, EDITORI

MILANO

— ROMA

Corso Vittorio Emanuele, 21

Corso Umberto I, 216-17

Deposito per la Sicilia: ORAZIO FIORENZA - Palermo.

Deposito per Napoli e Provincia: SOCIETÀ COMMERCIALE LIBRARIA - Napoli

—  
1911

N.ro INVENTARIO PRE 15936

---

Torino — Tip. Elzeviriana.

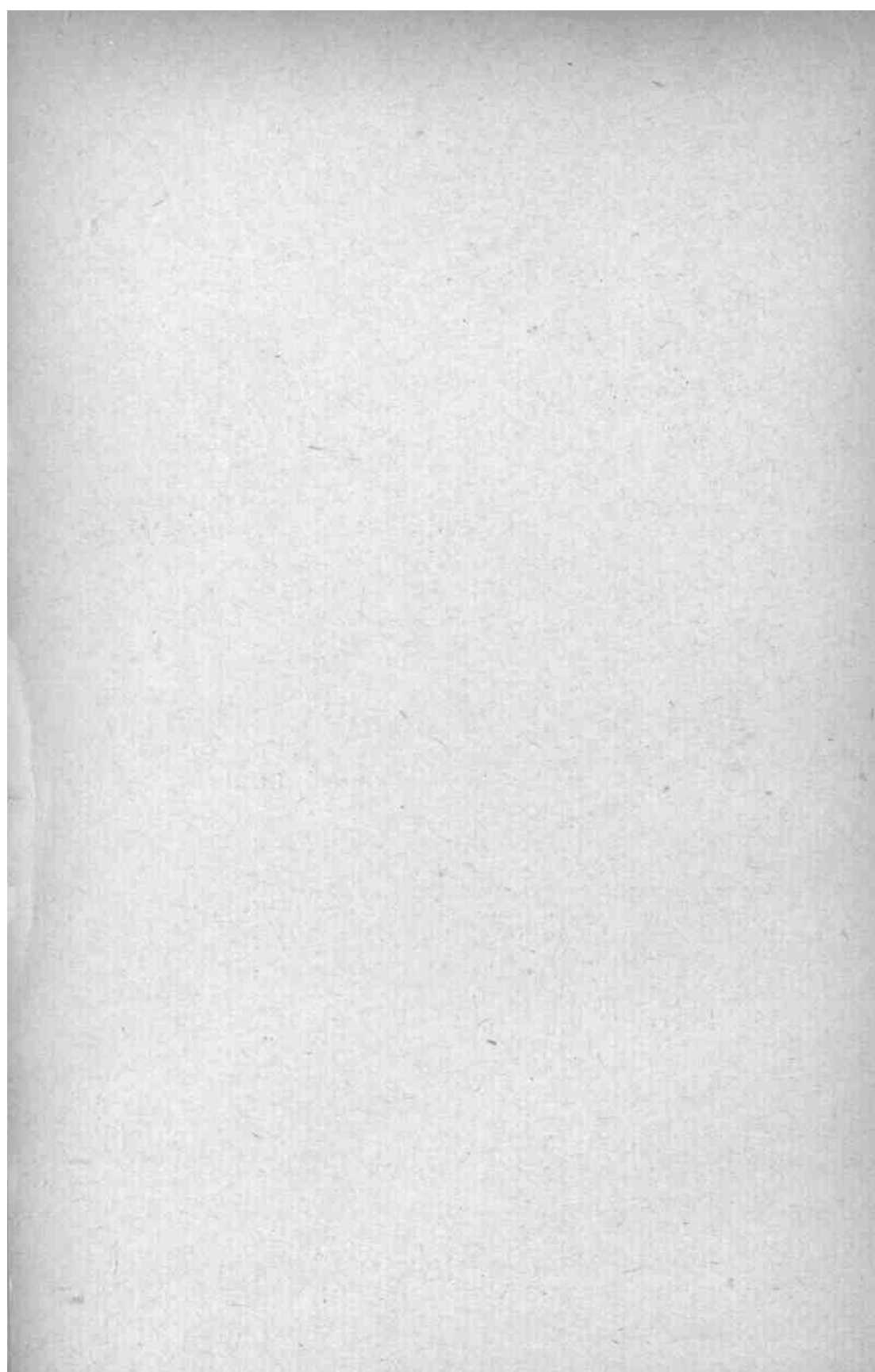
*Nell'atto di presentare questo lavoro, l'Autore ritiene opportuno di dichiarare che egli non pretese di comporre un'opera storica completa, nè ebbe intenti critici.*

*Più che altro, egli intese scrivere un sunto della storia della nostra finanza, tale che, combinando l'ordine sistematico al cronologico, bastasse a coloro che non credessero fare studi speciali e potesse anche servire di guida verso studi ulteriori.*

*Questo essendo lo scopo da raggiungere, ed a far sì che l'esecuzione non varcasse i limiti modesti e ristretti del concetto informatore del lavoro, l'autore si propose di procedere colla massima obbiettività, e rinunciando ad ogni possibile attraenza di forma e sacrificando ogni velleità di critica, limitò perfino la scelta delle fonti, restringendo le sue ricerche agli Atti Parlamentari, che sono quelli che meglio possono servire allo scopo, ed estendendole a poche altre, solo quando era necessario riferirsi all'ambiente extra-parlamentare.*

*L'autore sa di non aver fatto opera perfetta, ma spera che il lettore vorrà almeno concedergli di aver tentato opera utile, senza completamente fallire nell'intento.*

---



## INDICE

<i>Prefazione</i> . . . . .	<i>pag.</i> v
-----------------------------	---------------

### LIBRO I.

#### **Il Prestito Forzoso e la liquidazione dell'Asse Ecclesiastico.**

##### *CAP. I. — Il 1866 ed il prestito forzoso.*

SOMMARIO. — § 1. Il deficit ed i provvedimenti finanziari. — § 2. Il Consorzio ed i progetti Minghetti, Anau e della Commissione parlamentare. — § 3. Il prestito forzato . . . . .	<i>pag.</i> 3
---	---------------

##### *CAP. II. — Il 1867 e la liquidazione dell'Asse Ecclesiastico.*

SOMMARIO. — § 1. La situazione finanziaria ai primi del 1867. — § 2. Il progetto Scialoja per la liquidazione dell'Asse Ecclesiastico. — § 3. L'avvento al potere di Francesco Ferrara e la sua esposizione finanziaria — § 4. Il progetto di liquidazione del Ferrara. — § 5. I progetti Alvisi, Seismit-Doda e della Commissione parlamentare. — § 6. Accenno all'esecuzione della operazione e suoi effetti . . . . .	21
--	----

### LIBRO II.

#### **Circolazione e Banche.**

##### *CAP. I. — Il corso forzoso.*

SOMMARIO. — § 1. La proclamazione del corso forzoso e suoi effetti sul mercato. — § 2. Proposte per l'abolizione del corso forzoso. — § 3. Le idee degli onorevoli Pescatore, Majorana-Calatabino, Cambray-Digny, ecc. — § 4. Le proposte della Commissione d'inchiesta, le idee del Nisco e della Sella. — § 5. Il progetto Alvisi per la fondazione di un nuovo istituto di emissione — § 6. La convenzione Cambray-Digny per l'affidamento del servizio di tesoreria alla Banca Nazionale. — § 7. Convenzione per la fusione della Banca Nazionale Sarda e la Banca Toscana. — § 8. La convenzione Sella per l'aumento di circolazione della Banca Nazionale; i progetti Bellia e Servadio per l'abolizione. — § 9. Il progetto Magliani-Miceli per l'abolizione e l'atteggiamento del mercato. — § 10. La discussione in Parlamento e la legge di abolizione . . . . .	41
--	----

CAP. II. — *La questione monetaria.*

SOMMARIO. — § 1. La questione monetaria del 1885, le idee dell'onorevole Plebano e la tesi dell'*Opinione*, della *Perseveranza* e dell'*Economista*. — § 2. Il Cernuschi, i nostri finanzieri e la conferenza del 1885. — § 3. La crisi monetaria del 1887. — § 4. La Conferenza del 1893 e la discussione in Parlamento. — § 5. La Convenzione del 1893 e la stampa . . . . . pag. 75

CAP. III. — *L'emissione.*

SOMMARIO. § 1. Il problema bancario dopo la legge di soppressione del corso forzoso — § 2. Il progetto Berti-Magliani. — § 3. Le critiche al progetto ministeriale (Boccardo, Plebano, l'*Economista*, ecc.). — § 4. La nostra finanza dal 1881 al 1891, ed il progetto Chimirri-Luzzatti. — § 5. La discussione in Parlamento (Ellena, Vacchelli, Maffei, Maggiorino Ferraris, Franchetti, Pantano, Plebano, Luzzatti). — § 6. Le critiche della stampa. — § 7. Il progetto Luzzatti-Colombo del 1892. — § 8. I progetti di proroga Lacava-Grimaldi. — § 9. Gli scandali bancari, l'inchiesta sulle Banche e la stampa — § 10. Il nuovo progetto di riordinamento. — § 11. Il progetto ministeriale e la Commissione parlamentare. — § 12. La critica (Maggiorino Ferraris, Sidney Sonnino, ecc.). — § 13. La discussione in Parlamento (Saporito, Colajanni, Giusso, Luzzatti, Lacava, ecc.). — § 14. Conclusione. . . . . » 33

## LIBRO III.

## Tributi.

CAP. I. — *L'imposta sui terreni.*

SOMMARIO — § 1. La legge del 1864 sul congruaglio provvisorio. — § 2. I progetti Scialoja per la consolidazione dell'imposta fondiaria e l'imposta generale sull'entrata. — § 3. Il progetto Minghetti del 1874 per l'erezione del catasto. — § 4. Il progetto Magliani 1882 e la legge 1° marzo 1886. — § 5. L'imposta sui terreni fino ad oggi . . . . . » 169

CAP. II. — *L'imposta sui fabbricati.*

SOMMARIO. — Cenno storico sulla legislazione dei fabbricati (La unificazione dell'imposta; la legge del 1865 e la revisione; l'abolizione dei ricorsi all'autorità giudiziaria; la questione delle esenzioni; i fabbricati nella legge sul catasto del 1886). . . . . » 209

CAP. III. — *L'imposta di ricchezza mobile e l'imposta sull'entrata.*

SOMMARIO. — § 1. Cenno storico sull'imposta di ricchezza mobile fino al 1880. — § 2. Questioni attinenti all'ordinamento della ricchezza mobile in Italia. — § 3. Sonnino e l'imposta generale sull'entrata. — § 4. La tassazione della rendita pubblica. — § 5. Il piano finanziario Sonnino dinanzi al Parlamento (1894). — § 6. I provvedimenti finanziari Boselli. . . . . pag. 217

CAP. IV. — *I tributi locali.*

SOMMARIO. — § 1. Cenno storico sull'evoluzione dei tributi locali. — § 2. La riforma dei tributi locali (Salandra, Alessio, Lacava, Merla, Afan De Rivera, ecc.) . . . . . » 247

CAP. V. — *Il macinato ed il dazio sul grano.*

SOMMARIO. — § 1. Storia ed ordinamento del macinato. — § 2. Il dazio doganale sul grano. — § 3. La scala mobile e la riduzione del dazio. — § 4. Ancora la riduzione del dazio sul grano. — § 5. Esame della nostra situazione economica e finanziaria. — § 6. La abolizione del macinato . . . . . » 257

LIBRO IV.

**Il Debito Pubblico.**

CAP. I. — *Il Debito Pubblico dal 1860 al 1894.*

SOMMARIO. — § 1. L'unificazione del Debito Pubblico ed il piano finanziario del Minghetti. — § 2. La finanza italiana fino al 1894 . . . » 291

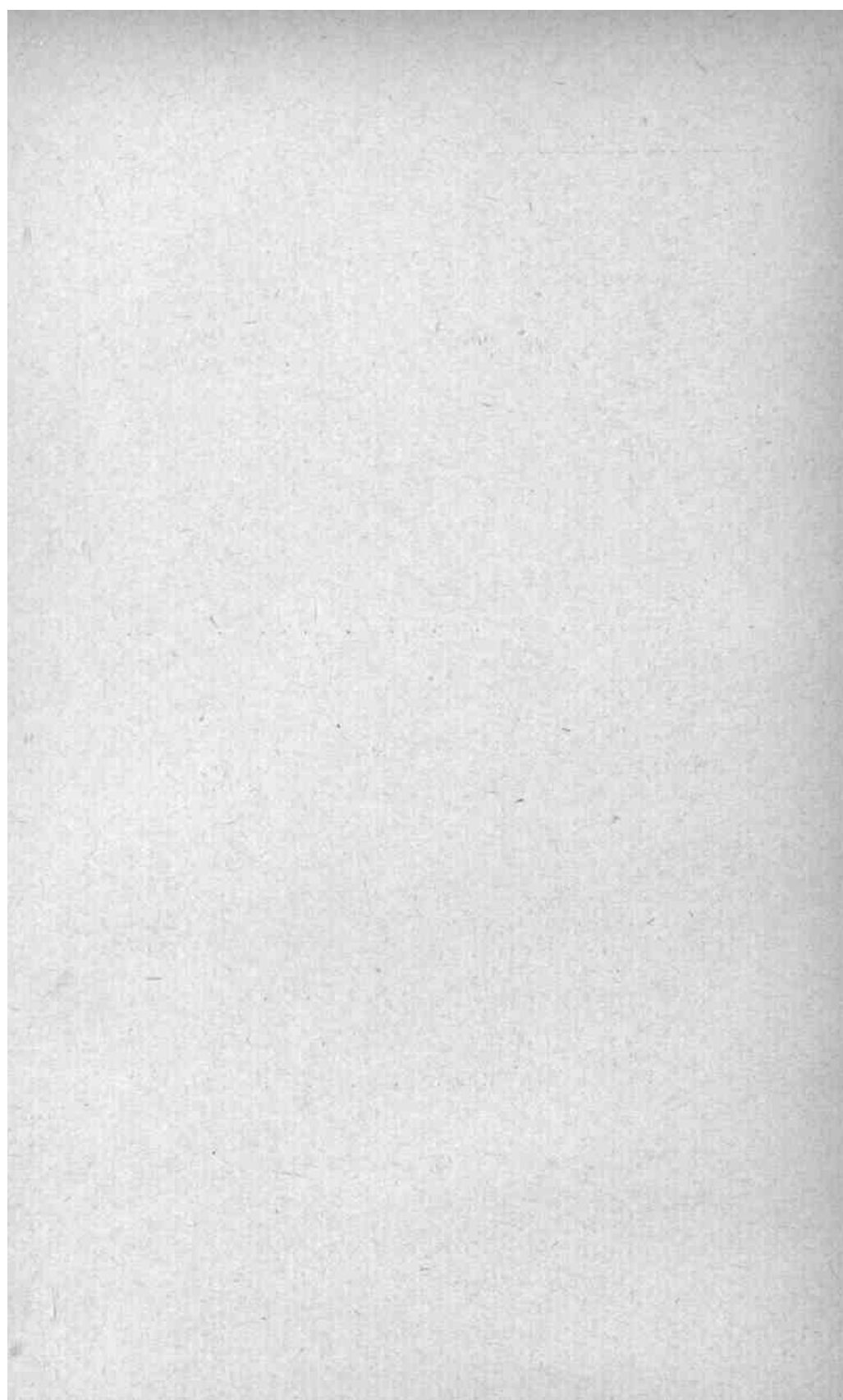
CAP. II. — *Il Debito Pubblico dal 1894 al 1906.*

SOMMARIO. — § 1. La esposizione finanziaria Sonnino — § 2. Critica dei provvedimenti Sonnino. — § 3. I provvedimenti Boselli-Sonnino nel 1895. — § 4. Il prestito per l'Africa e le esposizioni Luzzatti. — § 5. La nostra politica finanziaria fino al 1906 . . . . » 299

CAP. III. — *La conversione della rendita.*

SOMMARIO. — § 1. I precedenti della conversione del 1906. — § 2. Storia delle trattative. — § 3. La critica . . . . . » 333

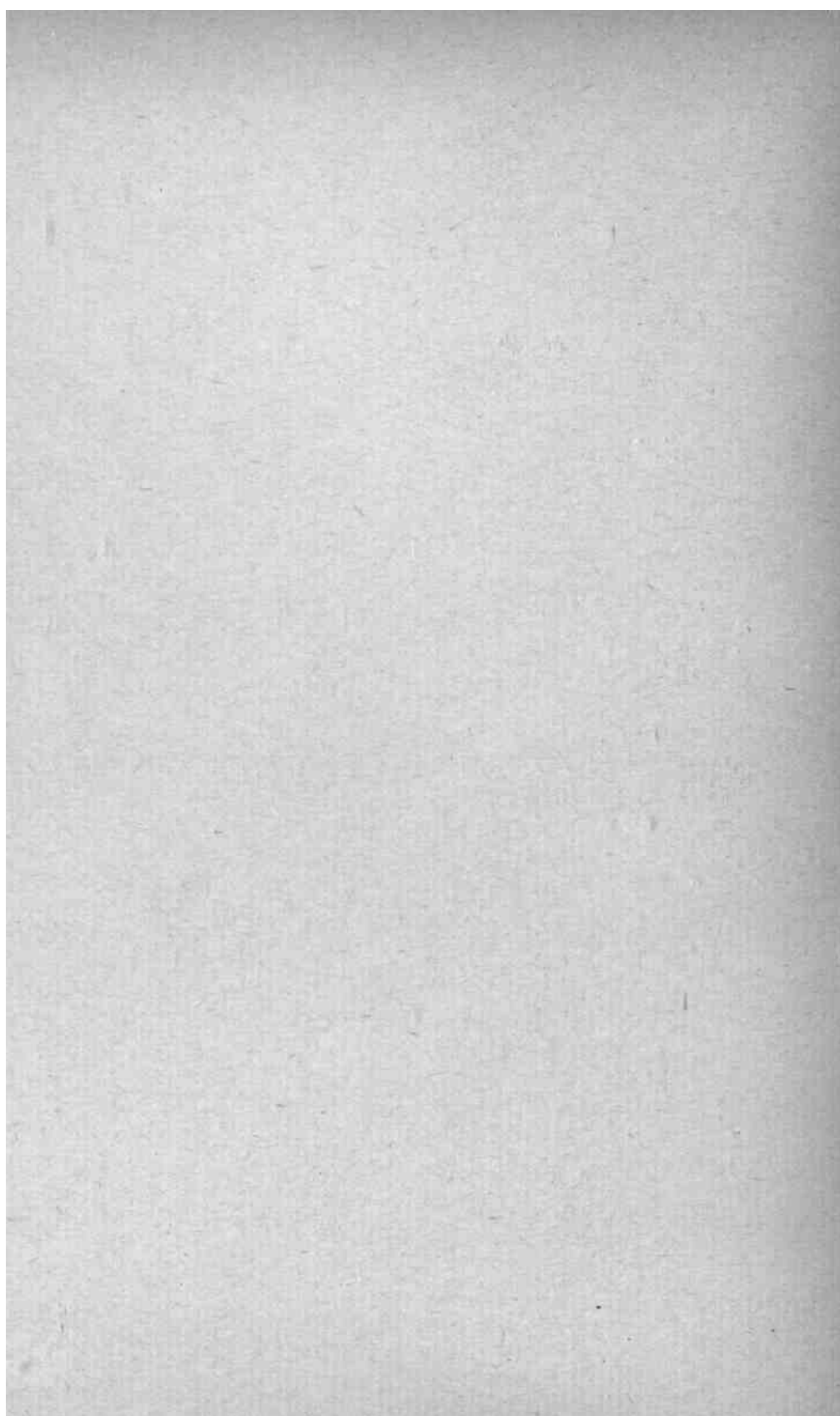


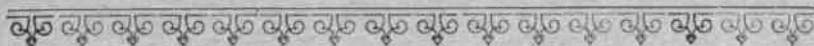


**LIBRO I.**

---

**IL PRESTITO FORZOSO  
E LA LIQUIDAZIONE DELL'ASSE ECCLESIASTICO**





## CAPITOLO I.

### Il 1866 ed il prestito forzoso

SOMMARIO. — § 1. Il *deficit* ed i provvedimenti finanziari. — § 2. Il Consorzio ed i progetti Minghetti, Anau e della Commissione parlamentare. — § 3. Il prestito forzato.

#### § 1.

Il gennaio del 1866 trovò che, sebbene il Parlamento italiano potesse a giusta ragione chiamarsi uno stupendo accozzamento di partiti, di opinioni e di uomini, esso fu però unanime nel mantenere l'impegno assunto verso gli elettori, quello dell'immunità daziaria. Fu così che al Ministro Sella, il quale, scoprendo alla nazione le piaghe della finanza (1), aveva affermato che solo il flagello di tasse nuove avrebbe potuto colmare il disavanzo, venne a mancare la fiducia di una Camera composta di uomini che, per quanto discordi nei loro propositi, avevano tutti in comune il desiderio, la necessità di non venir meno alla formale promessa fatta agli elettori e che era forse l'unico titolo pel quale essi avevano vinto il cimento dell'urna.

Al Sella successe il senatore Scialoja il quale poté annunciare (2)

---

(1) *Atti Parlam.*, Relazione del 13 dic. 1865, pag. 259 e segg. Il Sella escluse ogni aumento del tributo fondiario e della tassa di ricchezza mobile, salvo, per quest'ultima, la sostituzione del sistema di quotità a quello dei contingenti; come pure egli propose di lasciare immutate le tariffe del sale e tabacco, e di diminuire, anzichè aggravare, le tasse di registro e bollo. Come vedremo in altra parte del lavoro, fu la proposta che egli fece della tassa sulla macinazione, la quale spaurì gli animi dei membri del Parlamento e mise in allarme il paese intero.

(2) *Atti Parlam.* Seduta del 2 gennaio 1866.

che la situazione di cassa era buona, poichè, avvenuto l'intero pagamento degli interessi relativi al semestre maturato al 1° gennaio e rimanendo nelle casse dello Stato una scorta di circa 70 milioni, sufficienti pel pubblico servizio, e contando sui residui del prodotto dell'ultimo prestito di 25 milioni che rimanevano ancora da incassare e sul provento dell'imposta di ricchezza mobile del 1865 non ancora impegnata, non sentiva il bisogno per tutto il 1866 di ricorrere ad alcuna altra operazione di credito (1).

Quanto al pareggio del disavanzo (2), lo Scialoja, al pari del Sella, contava sulle economie e sull'aumento dell'entrata; però, mentre il Sella preventivava la riduzione delle spese in 30 milioni, lo Scialoja offriva ben 54 milioni di economie; mentre quegli aveva mirato a colpire il macinato, attribuendogli una produttività di cento milioni, il successore preferiva un'imposta sull'entrata, con due grossi dazi di consumo.

Ciò che procurò allo Scialoja la simpatia del Parlamento e del paese intero, furono le sue dichiarazioni: quella che le economie si sarebbero ottenute non riducendo le spese, ma mediante una opportuna riforma nell'amministrazione dello Stato, e l'altra che il contributo dato dalle maggiori entrate per colmare il disavanzo sarebbe stato soggetto ad una condizione, nel senso che la quistione dell'aumento posta dal disavanzo dovesse essere risolta non solamente in riguardo alla quantità, ma anche riguardo al modo.

E, del resto, egli non aveva torto alcuno nell'osservare che, trattandosi di uno Stato, cioè di un complesso di contribuenti, e, dato il disavanzo, la ricerca del miglior modo di colmarlo acquista la massima importanza, perchè implica la questione gravissima della migliore distribuzione delle imposte. Ora, avendo il Ministero giudicato della impossibilità di introdurre un'imposta nuova che si conformasse al sistema delle imposte esistenti e desse in pari tempo un prodotto sufficiente a colmare il disavanzo, egli proponeva la sistemazione delle imposte esistenti, così che, introdotta in queste una distribuzione più equa, si preparasse il terreno all'introduzione di imposte nuove e si potesse, in pari tempo, trarre dalle precedenti un provento maggiore.

Egli intendeva di sprigionare l'imposta fondiaria dalla contradi-

---

(1) *Atti Parlam.* Relazione Scialoja, 16 gennaio 1866, pag. 329.

(2) Il disavanzo annunziato era di 265 milioni, ma si riduceva a 245 poichè tanto il Sella quanto lo Scialoja erano d'accordo nel ritenere che il prodotto delle imposte nell'esercizio corrente avrebbe superato di 20 milioni quello dell'esercizio precedente.

zione per cui essa era considerata catastalmente come un'imposta fissa e talvolta come un'imposta sulla rendita, altra volta era ritenuta come un tributo sul frutto astratto di un fondo, poichè si trattava di riscuoterla senza detrazione di debiti o senza relazione alcuna alla condizione del proprietario; ed altra volta infine era assimilata alla tassa sull'entrata, poichè si esentavano i proprietari dall'imposta sulla ricchezza mobile.

Il mezzo escogitato dal Ministro era la consolidazione.

Dall'insieme parve alla Nazione che il piano del nuovo Ministro fosse più consolante e lusinghiero, ma di tale avviso non furono distinti finanzieri ed economisti di quel tempo e perfino lo stesso Scialoja non mancò di fare ampie riserve, dichiarando che, per giungere al limite delle economie proposte, sarebbe stato indispensabile il concorso del potere legislativo. Occorreva, in altri termini, una vasta riforma, ma, come avvertiva il Ferrara (1), dal momento che non era inteso che essa dovesse essere radicale e definitiva, ma solo transitoria, il nuovo piano significava capovolgere, manomettere e flagellare senza pietà, criterio e vantaggio reale lo stato attuale delle cose. Non a torto, egli temeva che tutto un edificio, architettato con tanta cura, pensato, voluto, innalzato ad ogni costo, passando su cadaveri e rovine, contrariando tante vecchie abitudini e distruggendo istituzioni secolari, questo monumento innalzato a gloria e sostegno della patria unificata, si sarebbe reso inutile solo dopo brevissimo tempo e sarebbe stato distrutto, senza avere avuto il tempo di contemplarne l'effetto (2).

Il progetto di convertire in tassa generale sul reddito, quella prima circoscritta ai soli redditi non fondiari, per quanto teoricamente logico e giusto, non era scevro di gravi inconvenienti. Unificando la rendita prediale insieme con ogni altra specie di redditi, si cercava di adottare il sistema inglese, quello americano e lo svedese: si faceva un esperimento già tentato in alcuni paesi germanici (3) ove la tassa sul reddito era stata aggiunta alla prediale esistente, dimenticando le speciali circostanze che avevano portato al più grande esempio di imposta generale sul reddito, l'*income tax*, ed alle sue molteplici vicende.

(1) Rassegna finanziaria, *Nuova Antologia*, 1866, vol. I, pag. 141.

(2) Per lo stato delle imposte nei vari Stati italiani prima del 1864, cfr. Scialoja, nella *Nuova Antologia*, 1867, vol. V, pag. 92 e segg.

(3) Cfr. *Dell'ordinamento dell'imposta fondiaria in Italia*, nell'*Archivio di Statistica*, anno VII, fasc. I.

Essa era stata stabilita nel 1789 da William Pitt, quando i tributi non premevano, come oggidi, sui contribuenti, e solo dopo il 1798 essa assumeva il carattere di accrescimento dei tributi già esistenti e di imposta diretta, eppure il fatto che colpiva i redditi senza distinzione di sorta e con forti aliquote portò, dopo la pace di Amiens, alla sua abolizione. Fu ristabilita, è vero, ma solo dopo che le necessità del bilancio inglese, specie al tempo delle guerre napoleoniche, la resero indispensabile, e sempre in via temporanea, e venne poi definitivamente mantenuta solo dopo che le riforme di Gladstone, per cui essa si sovrapponeva alla *land tax perpetual* od alla *house inhabited duty*, di importanza quasi nulla, la resero sopportabile ai contribuenti.

Dunque, la sovrapposizione del peso nuovo all'antico fu possibile, politicamente ed economicamente, soltanto perchè la *land tax* era diventata decrepita e quasi nominale, fino al punto di rappresentare  $\frac{1}{45}$  della totalità delle imposte; ma in Italia, al contrario, l'imposta fondiaria colpiva e colpisce la terra duramente, gravata per giunta da imposte locali, così che, tenuto conto di tutto l'onere tributario che essa sopporta, si può dire che v'ha ben pochi paesi presso i quali la terra sia gravata tanto fortemente (1).

Veramente l'idea di imporre nuovi gravami sulla proprietà fondiaria era balenata anche al Sella, ma egli aveva rinunciato a farlo finchè la nuova ripartizione non fosse compiuta (2).

Invece, lo Scialoja non riteneva esaurita l'elasticità della tassa prediale propriamente detta, per cui egli non esitò a portare sul campo dei pubblici affari ed a porre a fondamento di un'imposta i concetti della teoria ricardiana sulla rendita territoriale, per la quale si assume che l'imposta prediale, purchè antica, non viene contribuita da alcuno, perchè si colpì il proprietario al tempo in cui essa venne stabilita ed i compratori che si sono succeduti l'hanno dedotta nel prezzo, pensando così all'applicazione di una teoria che non potrebbe essere accettata integralmente, poichè i fenomeni di incidenza e di traslazione sono tanto complessi che non si può in realtà stabilire una regola generale (3).

---

(1) *Atti Parlam.* Relazione Scialoja sul disegno di legge pel congruaglio dell'imposta fondiaria, 10 dicembre 1863. — Relazione Minghetti, 20 marzo 1865. — Idem. 4 maggio 1865.

(2) *Atti Parlam.* Discorso Sella, 13 dic. 1865.

(3) SELIGMAN, *Incidence*, pag. 229-32; PANTALEONI, *Traslazione*, Cap. III.



V'ha nella produzione agraria un concorso di elementi, di cause e di circostanze che si modificano e contemperano per modo che torna difficilissimo determinare gli effetti precisi di una causa particolare. Onde, e specialmente se si considera che nel caso della produzione agraria i tributi agiscono più variamente, turbandone le funzioni ed attaccandola nelle sue stesse radici, non si potrebbe assumere con certezza che nessuna, anche minima, parte di imposta prediale non cada a danno del proprietario. L'imposta è una parte della rendita del fondo, la rendita corrisponde al capitale impiegato per l'acquisto e che consiste nella differenza tra la parte principale della rendita che il fondo allora dava e la parte principale della fondiaria che allora si pagava; corrisponde agli interessi dei capitali impiegati sul fondo dopo l'acquisto.

La prima parte fu scontata nell'estimazione del fondo; non lo fu la seconda. Ed in un fatto tanto complesso, non è dato di affermare con sicurezza che l'imposta fondiaria non annulli esattamente alcuna diminuzione di quella parte di entrata che non fu volta in capitale al tempo dell'acquisto e lasci intatta la rendita che rappresenta gli interessi del danaro speso per l'acquisto medesimo ed anche quelli dei capitali posteriormente impiegati nel fondo.

Per giunta, nel caso nostro, bisogna fare astrazione all'individuo e considerare invece gli effetti di una tale imposta sull'economia sociale; è perciò logico considerare l'imposta o tassa che sia come una frazione di ricchezza prodotta; essa costituisce quindi parte del prodotto del fondo, e per quanto un intreccio di compensi, azioni e reazioni reciproche riesca a nascondere su chi precisamente cade l'aggravio, non è men certo che la perdita esiste e che qualcuno la soffre.

Nè basta. Se si vuole ammettere per vera la teoria ricardiana, sarebbe indispensabile che si verificchino due condizioni:

1° che l'imposta fondiaria sia talmente antica che già possa considerarsi come passata nel prezzo del fondo;

2° che l'imposta sia immutabile e fissa, poichè una variazione qualunque dell'imposta antica tornerebbe a decimare i prodotti del fondo.

Ora, a quel tempo, l'imposta prediale non poteva dirsi tanto antica; essa era stata anzi perequata ed aumentata, come non era fissa, data la facoltà concessa alle Provincie ed ai Comuni di applicarvi i centesimi addizionali.

Forse il Ministro delle finanze fu tratto in inganno da un fenomeno che chiameremo strano, quello cioè che mentre i fondi pub-

blici offrivano un interesse esagerato, il capitale invece si convertiva preferibilmente in fondi rustici. Ciò può avere indotto il Ministro a ritenere che la proprietà rustica fosse sufficientemente redditizia, cosa che in realtà non era, poichè gli investimenti in poderi avvenivano perfino al saggio del 2 %. Un fenomeno questo, che il Ferrara spiegava in modo alquanto diverso, ritenendo che all'aumento generale dei prezzi avesse contribuito, più che altro, l'alterazione del valore della moneta, mentre l'esito sfortunato delle imprese industriali e le incertezze della politica di quei tempi spingevano fatalmente il danaro a cercare un rifugio nelle viscere della terra.

Per giunta, ripetendo quanto abbiamo già detto, la prediale come non era pagata nel prezzo di acquisto, così non poteva neppur dirsi fissa, inconveniente grave quest'ultimo, forse ancora più grave della stessa imposta, poichè è evidente che questa sua mutabilità continua è la causa di frequenti variazioni nei prezzi dei fondi, perturbatrice della ragione delle vendite, nociva alla regolarità e certezza delle transazioni e, togliendo ai proprietari la certezza di non subire altre maggiori gravezze, è la causa specifica del ritardo nel progresso dell'agricoltura e delle industrie agrarie in genere.

Questione sì grave non poteva essere lasciata in non cale dallo Scialoja, che nel suo progetto dispose che i Comuni provvedessero alle proprie spese col prodotto di alcune tasse locali (tassa di licenza per l'esercizio delle professioni, arti, industrie e commerci, tassa sul valore locativo, direttamente o per indizi, tassa sulle vetture di lusso, dei domestici e simili); tuttavia la riforma da lui proposta e che, come abbiamo già detto, significava un mutamento radicale nel sistema tributario dello Stato, portò alla necessità imprescindibile dell'esercizio provvisorio, che egli propose nella tornata del 22 giugno 1866 (1) e che gli venne concesso, contro il malvolere unanime della popolazione agricola e della stampa, da una maggioranza la quale, sorta in una Camera composta di elementi tanto eterogenei, mostrò, più che altro, il desiderio di pervenire, in qualunque modo, ad una conclusione qualsiasi. Vedremo in seguito quale fosse la sorte del progetto Scialoja; per ora ci fermeremo a ricordare solo qualcuno dei progetti che vennero frattanto ideati, sempre allo scopo di evitare la rovina finanziaria d'Italia.

---

(1) *Atti Parlam.* 1866, pag. 87.

## § 2.

Primo tra tutti, ricorderemo quello riflettente il Consorzio Nazionale che, sorto in mezzo all'entusiasmo di tutti, venne poi trovato impraticabile, poichè, oltre alle immense difficoltà di ordine politico, c'era la impossibilità materiale che un dono di quattro miliardi potesse scaturire dalle viscere di un paese il cui reddito veniva calcolato appena la metà di tale somma. Più accorto di ogni altro, fu il senatore Paleocapa che stimò gran fortuna di raccogliere soli 125 milioni, finchè altri più coraggiosi si tennero contenti di una somma ancora minore, così che alla fine del marzo la cifra colossale di quattro miliardi si ridusse ad una diecina di milioni appena. Ma, quel che è peggio, mentre la spontaneità delle offerte diventava equivoca molto, il carattere della sottoscrizione cambiò e dal dono si passò al prestito.

Avvenne così che al progetto primitivo altri se ne aggiunsero; mentre l'Anau (1) distribuiva i contribuenti in nove classi, tra le quali egli contava di raccogliere millecinquecento milioni, altri proponeva un'emissione ordinaria al 5 %, al corso di 70, inalienabile per 10 anni, con interessi scalari, con versamenti in 5 anni. Si andò ancora più in là: si propose perfino un prestito forzato (2); si trattava di distribuire forzatamente fra coloro che fossero attualmente tassati alle imposte dirette la somma di due miliardi, all'intento di annullare cento milioni di rendita. Per tacere del progetto Levi (3), del progetto Nervo (4), del progetto Trivulzio e di un altro anonimo comparso nella *Gazzetta di Torino*, erano questi i principali espedienti che si venivano consigliando mentre il disavanzo cresceva, a causa di maggiori spese e di minori entrate delle previste e mentre che l'idea del Consorzio si affievoliva a mano a mano, specialmente per la diffidenza che esso aveva incontrato nel potere legislativo e che una Commissione smantellava il progetto Scialoja.

Più pratica era la proposta del Minghetti, che consigliava una anticipata liquidazione dei beni della manomorta. Il progetto Minghetti proponeva un contratto tra lo Stato ed il Clero, ammettendo,

---

(1) Giornale *La Borsa*, N. del 26 marzo 1866.

(2) Progetto DUFOUR, *Corriere Merc.*, 1° marzo.

(3) *Nazione*, 10 marzo.

(4) *Diritto*, 5 marzo.

come vedremo particolarmente in seguito, una specie di proprietà ecclesiastica. Ciò venne giudicato un'audace violazione dei principi del 1799 ed ancora un'audace confutazione della scuola lafariniana; ma a noi, più che discutere la parte giuridica e politica del progetto, preme mettere in evidenza per quali ragioni, dal punto di vista economico e finanziario, esso fu giudicato impraticabile. Infatti quale vantaggio si poteva sperare dalla vendita affrettata di una massa tanto grande di beni, colpiti dal marchio di illegittimità, in un momento di generale disagio economico? (1).

Certo, la formazione di una grande compagnia che, anticipando allo Stato i seicento milioni occorrenti, convertisse in rendita il patrimonio della manomorta, avrebbe assicurato, per così dire, il fine finanziario ed avrebbe evitato i pericoli di una liquidazione ufficiale; ma, indipendentemente dal fatto che un campo sterminato si sarebbe aperto alla speculazione, mancava appunto la mano potente capace di rannodare ed attirare all'impresa una compagnia di capitalisti capaci di sostenerla.

Dunque, venuta meno la speranza della costituzione del Consorzio, trovato inattuabile il disegno Minghetti e smantellato il progetto Scialoja, l'unica ed ultima speranza era riposta nel progetto che la Commissione parlamentare intendeva di sostituire a quello del Ministro delle finanze.

Quanto alle economie da introdursi, la Commissione si limitò a fare al Governo delle semplici raccomandazioni; non fece delle proposte concrete, per cui si può dire che nulla di più di quanto il Governo avesse promesso per mezzo dello Scialoja.

Circa le nuove entrate, sembrerebbe, a prima vista, che la Commissione avesse completamente respinto il sistema Scialoja; ma, nel fatto, essa non fece che dargli altra forma. Infatti l'on. Scialoja voleva consolidata l'imposta prediale, e colpita l'entrata come se fosse ricchezza mobile; la Commissione conservava l'imposta catastale, e colpiva con una sovrimposta del 4 % le entrate da constatarsi mediante nuove dichiarazioni. Con ciò essa veniva ad estendere alla terra la tassa finora riserbata ai redditi dei beni mobili, commettendo così un'aperta ingiustizia, la quale non veniva neppure eliminata dalla precauzione presa nel senso che essa tassa doveva essere appli-

---

(1) G. CANESTRINI, *Giudizi degli statisti italiani intorno al dominio temporale dei Papi*. — G. B. GIORGINI, *La Chiesa ed il partito liberale*. V. anche M. MINGHETTI, *Chiesa e Stato*. *Nuova Antol.*, 1877, pag. 529.

cata alla rendita netta, da ottenersi deducendo l'imposta prediale ed i debiti ipotecari. — Lo stesso Sella aveva asserito, nel 1862, che là dove esiste un buon catasto od un buon principio di catasto, la prediale si trova distribuita sempre meglio che qualunque altra tassa generale sui redditi di ogni natura e, riferendosi alla misura della tassa, aveva sostenuto che la sovrimposta è giusta e possibile solo quando si reputi che i beni stabili non sono abbastanza gravati, mentre in Italia il contributo fondiario era ormai più che esagerato, e ciò fu inteso tanto bene nel 1862 dalla Camera, che questa, andando forse troppo oltre, accettando l'emendamento De Vincenzi al progetto Sella, volle esentati dalla tassa sul reddito, i redditi provenienti dalla coltivazione qualora appartenessero al proprietario medesimo del fondo.

Ecco dunque come, solo dopo qualche anno, la Commissione parlamentare, mentre da una parte dimostrava di riconoscere la gravità dei carichi prediali e la ferma volontà di alleggerirli, opponendosi al congruaglio, al decimo di guerra ed all'abuso dei centesimi addizionali, proponeva l'estendersi alla proprietà di una tassa che dalla scienza e dall'esperienza era ritenuta niente affatto conformabile ai redditi fondiari.

Da quanto abbiamo già detto del progetto Sella, del progetto Scialoja e di quello della Commissione, risulta chiaro che mentre i due primi avevano un punto fondamentale di comune, cioè l'uno e l'altro ritenevano necessario di mutare le basi dell'attuale sistema daziario, diametralmente opposto era quello della Commissione, che si proponeva di raccogliere tanti milioni quanti stimava fossero sufficienti a coprire il disavanzo, mediante modificazioni secondarie o ritocchi alle imposte esistenti e l'aggiunta di tasse insignificanti dapprima sfuggite al fisco.

Quale il giudizio sull'operato della Commissione?

Se il sistema finanziario esistente era giudicato buono dalla Commissione, allora essa, facendo quelle aggiunte, che proponeva come un perfezionamento, non avrebbe dovuto dichiararle transitorie, come infatti fece; non avrebbe dovuto farlo, tanto più che essa, per introdurre quei ritocchi, aveva messo sossopra tutte le amministrazioni comunali, risicando loro il dazio consumo e limitando la facoltà di imporsi.

Se d'altra parte reputasse, come infatti era, il sistema finanziario esistente manchevole, perchè non mutarlo senz'altro, piuttosto che confonderlo e rimstarlo, in attesa di una riforma radicale che sarebbe venuta chi sa quando? Ben più logico sarebbe stato lo studio

di una sistemazione generale delle imposte; questo sarebbe stato, naturalmente, più laborioso e lungo, ma il tempo non sarebbe mancato, dal momento che il Ministro delle finanze disponeva dei mezzi necessari per far fronte all'esercizio corrente.

Concludendo, è lecito affermare che, col generale ritocco delle tasse fatto dalla Commissione, si andò incontro agli inconvenienti che si verificano ad ogni mutamento di sistema, senza però avere un piano nuovo che migliorasse le condizioni del contribuente e procurasse, in pari tempo, al fisco un provento maggiore. Abbiamo già rilevato come l'aggiunta all'imposta fondiaria, grave per sé stessa, ne aveva fatto un'imposta gravissima; ora aggiungiamo che, dovendo quell'aumento esser calcolato sul reddito netto e dovendosi perciò ricominciare dalle dichiarazioni, essa non poteva non incontrare tutte le difficoltà pratiche e tutte le lungherie che si erano verificate qualche anno innanzi ed avevano perfino ritardato l'attuazione della tassa sulla ricchezza mobile, coll'aggiunta delle questioni cui doveva dar luogo la deduzione dei debiti.

Altrettanto sia detto per l'imposta di ricchezza mobile che, per le modificazioni apportate alla legge anteriore, presentava nuove questioni, richiedeva nuove dichiarazioni, nuovi regolamenti.

Nè basta, poichè mentre si esageravano tutte le parti del sistema vigente, si ribadivano tutti gli errori per cui esso, pur riuscendo grave ai contribuenti, era niente affatto proficuo alla finanza. Infatti, anzichè procurare di avere poche tasse a base larghissima, quasi a farlo apposta, si erano cercate delle tasse a base ristretta quali, per esempio, la tassa sull'industria delle polveri e la proibizione della coltivazione del tabacco. Del resto, il seguente esempio è una prova lampante del peggioramento del sistema. Confrontando le tavole statistiche contenute nella relazione (1), risulta che, mentre colla legge del 1884 quei 4.570.000 di abitanti delle prime quattro classi dei Comuni chiusi pagavano L. 19.216.000, il resto della popolazione del regno, cioè 17.207.000, pagavano L. 8.283.000; i primi pagavano quindi in ragione di L. 4.20 per ciascuno; i secondi in ragione di L. 0,48. Ora sarebbe in errore chi pensasse che questa enorme differenza corrispondesse ad una differenza nel consumo effettivo; essa va invece spiegata che il dazio fruttava non in ragione dell'agiatezza dei contribuenti, bensì in ragione della possibilità fisica di costringere i consumatori a pagarlo.

---

(1) Allegato alla relazione N. XXXI.



Per ciò che riguarda il registro ed il bollo, la base delle due tasse fu ristretta, non estendendola al maggior numero di casi possibili, ma abbassandola eccessivamente in alcuni e cercando di renderla produttiva coll'aggravarla soverchiamente in altri. Onde ne venne che, mentre si cercavano con cura espedienti di ogni sorta per evadere la legge, spesso il contribuente rimase oppresso dalla tassa eccessiva, e le contrattazioni ne furono scoraggiate e non per questo il fisco ebbe a guadagnarne (1).

Altrettanto sia detto per le dogane; anzichè stabilire pochi dazi, ma bassi, la Commissione pensò di esentare, o quasi, dai dazi, l'esportazione ed in parte l'importazione, calcando poi eccessivamente la mano per alcuni prodotti importanti.

Lo stesso Ferrara, per quanto rifuggisse, al pari dei componenti la Commissione, dall'introdurre innovazioni che giudicava pericolose, non mancò di rilevare come il progetto elaborato mancasse di unità, di un concetto sistematico, e che le contraddizioni in cui si era caduti nell'elaborarlo, lo avrebbero reso incapace a raggiungere l'intento pecuniario ed economico proposto (2).

A questo proposito, è utile ricordare un confronto che egli, il Ferrara, faceva tra il bilancio italiano e quello degli Stati Uniti (3), confronto opportuno ed utile poichè i due paesi si trovavano allora in condizioni analoghe.

In ambedue la rivoluzione e la guerra erano stata la causa precipua del dissesto finanziario; in ambedue la rivoluzione e la guerra avevano scompaginato la macchina governativa, accrescendo i bisogni e rendendo in pari tempo più difficile la raccolta dei mezzi.

Nessuna meraviglia quindi se il nostro regno, costituito dai frammenti dei vecchi Stati, e che si trovava ancora stretto tra la necessità di difendersi dal nemico e di pensare alla redenzione delle provincie che una guerra troncata a mezzo aveva ad esso lasciate, si trovasse in piena crisi: ciò di cui il Ferrara si doleva era la timidezza con cui gli italiani si comportavano nel contrapporre al disavanzo i rimedi per colmarlo.

---

(1) La varia legislazione nelle tasse di registro e bollo era già stata unificata dalla legge del 21 aprile 1862. Cfr. CLEMENTINI, *Leggi sulle tasse di registro*. Torino, 1891-92.

(2) La legge, portante il N. 3023, venne pubblicata in virtù dei poteri eccezionali di cui nel regio decreto N. 2987.

(3) *Nuova Antologia*, anno 1866, vol. III, pag. 779.



Gli Americani, egli scriveva, non filosofeggiano; accertata la necessità, si rassegnano a subirla e pagano. Mentre per l'innanzi gli oggetti tassati erano stati pochi e lievemente, ora da qualunque parte il cittadino si volgesse, comunque si muovesse, lavorasse, producesse, checchè consumasse o possedesse, il fisco sorprende, taglieggiava (1); mentre per l'innanzi il prodotto delle imposte non aveva sorpassato i trecento milioni, ora esso si era quadruplicato. Ciò prova come il Comitato incaricato del progetto, accertata la necessità, non si era lasciato intimidire dai clamori e dalla campagna del giornalismo assoldato ai partiti; esso aveva solo preso delle precauzioni, studiando l'effetto, la conseguenza dell'aumento; per cui, convinto che l'imposta sulla bambagia era di una produttività infallibile, l'aveva colpita senza pietà ed aveva, in base allo stesso principio, quadruplicato la tassa sul cotone; mentre, avendo studiato diligentemente le condizioni delle bevande spiritose, ed avendo riportato il fermo convincimento che erasi oltrepassato di gran lunga il punto in cui il prodotto di un dazio cessa naturalmente di crescere in ragione diretta della sua base fiscale, anzichè inasprire quel dazio, lo aveva ridotto a metà, ragionevolmente sperando di innalzarne il prodotto netto da 120 a 200 milioni di lire.

Del resto un confronto ancora più istruttivo del precedente, poichè più vicino ai tempi nostri, si potrebbe fare tra la politica seguita dall'Italia e quella antecedentemente seguita dall'Inghilterra.

Roberto Peel aveva appartenuto alla casta dei protezionisti e si era sempre ed energicamente opposto alle idee di Husckisson, l'apostolo del libero scambio, fino al giorno in cui, dopo le grandi spese sostenute per la guerra con la Cina e dopo che, per due anni consecutivi, all'Irlanda era mancato il raccolto delle patate, l'erario inglese si trovò presso al fallimento e sentì la necessità assoluta, imprescindibile ed immediata, di un mutamento di indirizzo. Come allora, il Regno Unito dovè abbracciare un sistema affatto opposto a quello seguito per l'innanzi, così in Italia, portati da necessità politiche ad aumentare le nostre entrate, avremmo dovuto procedere ad una trasformazione finanziaria. Quale questa avrebbe dovuto essere, non tocca a noi il dirlo, ed in ogni caso ciò sarebbe fuor di luogo; ma non mancarono progetti di uomini eminenti. Ricorderemo quello dell'ono-

---

(1) R. MAYO-SMITH e E. SELIGMAN, trad. EINAUDI, *La politica commerciale degli Stati Uniti di America*, Biblioteca dell'Economista, serie IV. *La Politica Commerciale*, parte II, pag. 209.

revole Musolino, il quale, dopo che gli fu respinto il suo progetto di imposta unica sulla rendita, pensò ad una tassa personale imposta su tutti i cittadini in proporzione dei loro averi e delle loro rendite, qualunque ne fosse la provenienza.

Mancavano, è vero, in Italia statistiche che potessero precisare la ricchezza del paese, ma non mancava la possibilità di fissare la ricchezza minima che, in ragione di una lira al giorno per ogni abitante (22 milioni), ascendeva ad una rendita di 8 miliardi. Sottraendo da questi il quarto per quote minime esenti da imposta, rimanevano 6 miliardi. Restava, è vero, a vedere come questi 6 miliardi fossero distribuiti, ed il Musolino non riuscì ad indicarlo, ma era perfettamente logico il suo ragionamento, allorchè, riducendo la rendita pure a 5 miliardi, e magari fino a 4, concludeva che questi, alla ragione del 14 per cento, avrebbero dato 560 milioni i quali, aggiunti ai 462 che contava di ricavare dalle imposte indirette, avrebbero sommato ad un miliardo e ventidue milioni, cioè sufficienti ad assicurare il pareggio annuale ed un avanzo di 22 milioni.

### § 3.

Come abbiamo già detto, si era voluto turbare inutilmente il nostro sistema finanziario, senza tuttavia raggiungere l'intento; fu per questa ragione che il Ministro Scialoja si vide nella stretta necessità di ricorrere ad un prestito nazionale per l'ammontare di 350 milioni effettivi. Nella relazione che egli fece a S. A. R. il Luogotenente generale di S. M. nell'udienza del 28 luglio 1866 (1), egli espose che al suo avvento al potere, cioè nel gennaio, egli aveva sperato che le leggi per le quali erano state poi aumentate di 140 milioni all'anno le imposte dello Stato e furono acquistati al demanio dello Stato i beni ecclesiastici, sarebbero bastate a sopperire alle necessità più urgenti; ma che le previsioni del gennaio erano diventate più incerte nel marzo ed erano venute affatto meno nell'aprile, quando, oltre l'imminente pericolo di una guerra, era scoppiata improvvisamente una crisi che aveva scosso il commercio e sconcertato il credito generale. Il prestito di 250 milioni ed il corso obbligatorio dei biglietti di banca (2) erano stati il rimedio istantaneo, il solo che la situa-

(1) V. *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 1° suppl. al N. 211 dell'agosto 1866.

(2) R. decreto N. 2873, poteri eccezionali, legge 104, Sessione 1865-66.

zione e la necessità delle cose avevano lasciato a nostra disposizione; ma non bastava, tanto più che i corsi della rendita, alquanto sollevatisi dopo che si era sperato in una pace durevole col nemico, erano poi precipitati di bel nuovo, allorché si pensò che, date le necessità dell'erario, si prevedeva un altro appello al capitale d'oltre Alpe.

Lo Scialoja, rilevando che gran parte della rendita pubblica era in mano di italiani, opinava che, mentre i mezzi finanziari del popolo italiano non erano esauriti, il prestito che loro si domandava lasciava intatti i beni che erano per entrare nelle mani del demanio e non diminuiva alcuna altra sorgente di proventi, nè offendeva alcuno dei mezzi che possono essere riposatamente posti in opera per sistemare le finanze dello Stato e per poter entrare nelle vie ordinarie del credito e della circolazione, mediante il pagamento in oro ed argento.

D'altra parte, egli aggiungeva che la somma nominale del prestito (400 milioni), che poi si riduceva allo sborso effettivo di soli 350 milioni, eguagliava appena due annate delle imposte indirette, nella misura dell'ultimo bilancio, che l'interesse del 6 % ed il corso di emissione (il 95), costituivano un discreto impiego pel danaro sborsato. Anzi la restituzione in un periodo di anni al certo non lungo, la facilità e la certezza di cotesta restituzione assicurata col dichiarare che le cedole delle quote semestrali di interessi e di estinzione sarebbero state ricevute in pagamento di beni demaniali e delle imposte, facevano del prestito una specie di temporanea anticipazione di tributo, mediante compenso di interesse.

Sembrava al Ministro che la ripartizione del prestito, fatta in ragione della somma della ricchezza accertata legalmente nelle provincie, nei Consorzi e nei Comuni, fosse di evidente giustizia, poichè egli riteneva che Comuni e Provincie di potenzialità finanziaria diversa potessero concorrere al prestito, in misura eguale, senza offendere l'equità della distribuzione.

Ci si permettano ora alcune considerazioni.

Tra i gravi difetti del decreto e del piano, diremo che tra le basi date all'imprestito era compresa anche quella dei redditi soggetti all'imposta di ricchezza mobile; perciò esso veniva a colpire non solo quelli già prodotti, esistenti già, ma anche quelli in via di produzione, cioè i lavori che si creano alla giornata, quali la mercede del lavoro.

Il sacrificio che lo Stato richiede da chi nulla ha, colpendo gravemente la ricchezza appena prodotta, è immensamente grande; è un'incoerenza grave ed atroce, contro la quale, non la scienza eco-

nomica, ma il senso comune, la giustizia e la carità si ribellano poichè nessun prestito forzato mai era stato spinto tanto oltre.

Allorquando, sotto la forma gentile di *contribuzione patriottica*, la Costituente francese domandava un prestito momentaneo, si ebbe cura di aggiungere che gli operai e coloro che vivessero del frutto giornaliero del loro lavoro non fossero tenuti a contribuzione alcuna. Cambon volle espressamente che quello del 1793 si chiamasse imprestito sopra i ricchi, e sebbene esso fosse poi stato esteso anche ai redditi inferiori ai mille franchi, il Governo non mancò di dichiarare che ciò si faceva per fini politici e non per ragioni economiche. Il prestito forzato del Piemonte del 1848 rispettò i piccoli trafficanti e le classi stipendiate. L'Austria stessa non andò tanto oltre nel Lombardo Veneto, poichè, sebbene il suo sistema non fosse diverso da quello del 1866, pure il Governo austriaco non prendeva come sacramentali i ruoli delle contribuzioni ma lasciava alle municipalità e provincie una larghezza sufficiente, perchè in pratica la ripartizione di ciascuna quota locale non si faceva che sopra il ceto dei possessori.

Il Ferrara, che aveva per le tasse progressive una antipatia tutta propria, criticando il decreto del 28 luglio, metteva in rilievo l'assurdità della maniera con cui vi era congegnata la ripartizione della somma domandata.

Egli osservava che, pur ammettendo il criterio della progressione, la ragione di cosa avrebbe dovuto essere lenta, regolare; in altri termini egli rilevava che, se si parte da un errore fondamentale, che cioè, crescendo i redditi, la contribuzione debba aumentarsi, non solo secondo l'intrinseca proporzione del reddito, ma secondo una scala estrinsecamente ed arbitrariamente creata, si riguarda almeno che, come atto di giustizia, questa scala proceda sopra una ragione costante.

Ma la progressione del piano del nostro debito aveva un carattere tutt'altro che sansimonistico. Invece di esser fondata sull'importanza singola dei redditi individuali, si fondava sulla somma di essi, riuniti in gruppi, e la formazione di questi gruppi si faceva dipendere dal reddito complessivo attribuito ad ogni Comune, dividendolo in 7 classi di contribuenti e serviva di limite ad un termine della progressione secondo cui la quota avuta all'imprestito si andava aumentando.

In tale progressione ciò che maggiormente colpisce sono le enormi disuguaglianze nella quantità di reddito necessario per salire da una classe ad un'altra, giacchè quante volte nelle cifre dei redditi non

vi è contiguità, la classe nuova non incomincia se non dove incomincia il primo reddito superiore, e comincia come se fosse una semplice unità di intervallo, non tenendo alcun conto della lacuna.

Ma v'ha di peggio, quando si pensa alle gigantesche discrepanze prodotte tra contribuenti presi in Comuni diversi. Se in un Comune esistevano uno o pochi ricchi, solamente essi dovevano essere gravati di quasi tutto il contingente locale, mentre le medie fortune ne sarebbero andate esenti; se il Comune invece era composto per intero di piccole e medie fortune, allora il contingente si trovava ripartito e diffuso tra tutte.

Torino aveva per sua ottava parte di reddito poco meno che 13 milioni di lire. In tale città le società industriali e commerciali avevano di sola ricchezza mobile 44 milioni. Esse dunque assorbivano le prime tre classi e quasi una metà della quarta. La conseguenza era che per Torino le classi dei contribuenti diventavano tre e mezza anzichè sette; che il contingente di Torino da 21 milioni, quale era stabilito nella tabella, scendeva ad 8; che un contribuente possessore di un reddito di 50.000 fosse tassato per 10 o 12 mila lire e magari anche 6.000, mentre se fosse a Napoli poteva esserlo per 18.000.

Nello stesso Comune di Torino si verificava il caso di un contribuente con 853 lire di reddito tassato per L. 34 in più di altra persona appartenente ad altro Comune godente di un reddito di L. 852 e, peggio ancora, di vedere altri che, pur godendo dello stesso reddito, veniva ascritto all'ottava classe ed era perciò libero affatto.

Il Ministro, nella sua relazione, avvertiva che tali e simili disordini o disparità sarebbero spariti quando i Comuni avessero assunto l'impegno di rispondere direttamente alla domanda del fisco, trattando con dei capitalisti che fornissero le somme occorrenti e prendendo a proprio vantaggio gli interessi offerti dalla finanza ed eventualmente beneficandosi delle eventuali concessioni dei municipi.

Ma perchè un accordo potesse intervenire, era anzi tutto necessario che un Comune potesse contrattare a patti abbastanza miti, per non essere costretto a rivalersi sui contribuenti pel soprappiù da accordarsi al suo mutuante, rivalsa che non poteva esser fatta che sulle basi medesime, colle stesse disuguaglianze, e ingiustizie, con cui il fisco avrebbe direttamente risposto dai cittadini.

Per giunta, era necessario che tutti i municipii trovassero un mutuante ed alle stesse condizioni o quasi, altrimenti l'ingiustizia del sistema sarebbe stata più evidente, poichè così non si tratterebbe di pagare un'imposta diversa per uno stesso reddito, ma addirittura di pagare o non affatto.

Ma, supponendo la fortunata ipotesi che tutti i municipi potessero assicurarsi un mutuante, allora era da concludersi che il decreto del 28 luglio (1) fosse inutile affatto, poichè, esistendo i capitali presso i banchieri ed essendo questi disposti a fornirli, esistevano le condizioni necessarie per un prestito volontario e si sarebbe perciò dovuto evitare l'atto, diciamo così, di imporre un prestito forzato.

In vero, nella sua relazione il Senatore Scialoja evitò sempre l'uso del termine *prestito forzoso* e parlò sempre della operazione come di un'operazione di credito. A noi non preme discutere se il prestito forzato in genere sia da assimilarsi ad una operazione di credito o piuttosto ad un'imposta, è però certo che il Ministro delle finanze ebbe torto di insistere sulla restituzione dei capitali che ora si prelevavano coattivamente dalla nazione. Per pagare, lo Stato doveva naturalmente attingere alla stessa popolazione alla quale prometteva e se si rifiuta di riconoscere il prestito forzato come un'imposta, il secondo pagamento sarà assoluto e definitivo ed avrà perciò tutti i caratteri dell'imposta.

Ed ora ci si consenta una considerazione d'indole politica, ma che ha stretta attinenza al campo economico.

Il decreto del 28 luglio era costituzionalmente legale e, sopra tutto, era un provvedimento simile dettato da impellente, imminente necessità.

Quando, colla legge del 1° maggio, il Parlamento accordò al Governo i poteri straordinari, esso autorizzò il potere esecutivo « ad ordinare le spese necessarie alla difesa dello Stato, a provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del tesoro, rimanendo fermo l'assetto delle imposte, quali furono e saranno votate dal Parlamento ». Risulta chiaro che il Parlamento autorizzava il Ministro a ricorrere a mezzi straordinari, ma tali da non alterare l'assetto delle imposte e perciò esso avrebbe potuto contrarre un prestito volontario, vendere, magari, dei beni demaniali, ma non mai emettere un prestito coattivo. Ciò facendo, il nostro Governo violò la legge e con tale violazione parve voler mostrare a tutti come le condizioni della finanza italiana fossero disperate.

Il prestito forzato si comprende in momenti di necessità improvvisa, eppure in simili casi bisogna fare tutto quanto è umanamente possibile per evitarlo, dappoichè esso non manca mai di svegliare disgustose memorie storiche ed umiliare una nazione i cui interessi morali e materiali esso offende.

---

(1) N. 3108 della *Rivista Ufficiale delle leggi e decreti del Regno*.



Il primo esempio di prestito forzoso, in Europa, si ebbe al tempo di Enrico IV d'Inghilterra e il ricordarlo fa pensare all'usura del 50 % che allora si pagava, alle profusioni della Corte e dei suoi favoriti e alle taglie imposte agli Ebrei. In Italia esso ricorda la miseria cronica del Napoletano sotto la dominazione angioina ed aragonese (1). In Francia, decretato dalla Convenzione, perchè proposto dal famigerato Cambon e voluto da Marat, il prestito forzato fu imposto con la mannaia. Lo adottarono i Belgi per le gravi necessità della loro rivoluzione nel 1831, la Prussia, il Piemonte, la Sicilia e nuovamente il Belgio nel 1848, l'Austria per le provincie Lombardo-Venete nel 1850, 1854, 1859; ma sempre e dappertutto per necessità estreme. Un economista francese scrisse che esso è praticato dagli Stati che non hanno più nè credito nè finanza. Orbene, ciò detto, noi concludiamo che l'equità di un Governo civile e la sagacità di un abile finanziere avrebbero dovuto evitarci un simile affronto nel 1866.

Il Ferrara (2) che si era opposto a che il Parlamento conferisse al potere esecutivo i poteri straordinari, parlando del prestito forzoso, si esprimeva testualmente così: « Agli uomini che abbiano fede nell'avvenire della patria, questo grido di disperazione gettato dal proprio Governo riesce profondamente ingrato e scoraggiante. Fra noi esso si sarebbe accolto con animo tranquillo e anche festeggiato se ci fosse stato imposto nel momento in cui l'esercito italiano passava il Ticino e l'armata bordeggiava in cerca del naviglio austriaco, quando tutta la nazione era invasa dal desiderio e dalla speranza di una splendida vittoria; ma oggi che il cannone tace, l'esercito sta per rientrare nelle caserme ed il nemico ripassa i monti e non si tratta più di salvare con un qualsiasi provvedimento la patria, il vuoto che può esservi nel pubblico erario, è questione di bilancio, di studi; è la questione appunto che la Camera serbava a sè. Parlarci di prestito coattivo, per riscuotere somme che non debbono entrare nelle casse erariali che solo tra parecchi mesi, sembra in verità un'esuberanza di zelo finanziario, non buono che ad attirarci un discredito immeritato, dipingendo come ribelle ad ogni rimedio la condizione delle nostre finanze e facendo coro al tono di dilleggio con cui la stampa straniera si fa ora lecito di calunniare, ammonire, ed illuminare coi suoi importuni consigli i nostri legislatori e ministri ».

---

(1) FORNARI, *I prestiti del Reame di Napoli*. V. anche: *Le teorie economiche nelle provincie napoletane*.

(2) *Nuova Antologia*, gennaio 1866.



## CAPITOLO II.

### Il 1867 e la liquidazione dell'Asse Ecclesiastico

SOMMARIO. — § 1. La situazione finanziaria ai primi del 1867. — § 2. Il progetto Scialoja per la liquidazione dell'Asse Ecclesiastico. — § 3. L'avvento al potere di Francesco Ferrara e la sua esposizione finanziaria. — § 4. Il progetto di liquidazione del Ferrara. — § 5. I progetti Alvisi, Seismit-Doda e della Commissione parlamentare. — § 6. Accenno all'esecuzione della operazione e suoi effetti.

#### § 1.

Allorchè ricomparve dinanzi la Camera il bilancio preventivo pel 1867 che, presentato una prima volta il 10 maggio 1866, non era stato discusso, la gloria delle armi italiane non si era smentita ed il Veneto era stato conquistato al regno d'Italia, ma il disavanzo che nell'anno precedente ammontava a 265 milioni era cresciuto fino a 289 milioni. E ciò non era tutto, poichè nella sua esposizione finanziaria, il Ministro aveva taciuto del debito pontificio (1) e della carta monetata e la sua reticenza a parlare era stata ancora maggiore al riguardo dei residui che il 1866 lasciava, circostanza questa che grandemente turbava il pubblico il quale ben comprendeva come in un anno così pieno di vicende non poteva non essersi accumulata una gran massa di rimanenze passive (2).

---

(1) Convenzione col Governo francese circa il riparto del debito pontificio del 21 dicembre 1866 (Visconti-Venosta). Il residuo del debito pubblico pontificio venne unificato col debito pubblico del Regno, colla legge 29 giugno 1871, N. 339.

(2) La relazione finanziaria presentata il 10 maggio 1866 e non discussa, venne ripresentata il 21 dicembre 1866 insieme con un breve progetto di legge chiedente l'esercizio provvisorio del bilancio pel primo trimestre del 1867. *Atti Parl.* 21 dic. 1866, pag. 21.

Il disavanzo, dunque, cresceva, mentre tutti gli espedienti escogitati per estrarlo erano finiti in una delusione; una illusione era stata, anzitutto, la speranza che i provvedimenti finanziari dell'anno precedente avessero a procurare un largo provento allo Stato; una illusione era stata la cifra di venti milioni in più che il Sella e lo Scialoja contavano di ritrarre dalle vecchie imposte, perchè il Paese era in uno stato di eccessiva commozione perchè potesse rimettersi così presto sulla via della prosperità; un'illusione erano state ancora le ripromesse economie nella spesa.

Certamente, se gli eventi inaspettati avevano tradito le previsioni, la colpa non era da darsi ai governanti, pure critici in materia finanziaria di quel tempo, tutti concordi nel giudicare il nostro sistema finanziario difettoso sotto ogni riguardo, rimproveravano agli uomini che erano stati ed erano al potere di aver considerato la riforma finanziaria, insistentemente proposta ed invocata, da un ristrettissimo aspetto, limitandosi ad una pericolosa notomia di ogni singola spesa, anzichè riconoscere la necessità di riformare, da capo a fondo, il sistema.

E la critica si fece ancora più vasta ed in pari tempo più minuta, poichè mentre il bilancio del 1867 mostrava chiaramente la possibilità di introdurre ulteriori economie e lo stato delle cose urgentemente le richiedeva, il Governo mostrava di non intendere tale necessità.

A parte la questione del disarmo che trovò influenti e ferventi avvocati i quali affermavano che la prima ed essenziale condizione che si richiede per assicurare la bontà e l'efficacia delle istituzioni militari è quella di tenerle in rapporto colla ricchezza nazionale, ardentemente propugnavano la riduzione delle spese militari, accenneremo ad altre importantissime, quali quelle per nuove costruzioni di opere pubbliche. Si rimproverava, per esempio, allo Jacini, di ordinare quarantatrè milioni di spese straordinarie, quando c'era un sì grande sbilancio da risanare e da calmare un popolo così poco rassegnato alla propria sorte.

## § 2.

Una tale situazione, caratteristica della quale era un insanabile *deficit* nel bilancio, non poteva durare più a lungo, per cui convenne riprendere lo studio degli espedienti straordinari escogitati in precedenza per salvare l'Italia dalla rovina finanziaria e, primo fra tutti, venne ripreso in esame lo studio del progetto Minghetti, il

quale, come abbiamo già visto nel capitolo precedente, aveva avanzato la proposta di un contratto, in virtù del quale il clero avrebbe ceduto allo Stato la somma di 600 milioni, reputata equivalente al terzo dei suoi beni e lo Stato, resosi libero da ogni ingerenza negli affari del cattolicesimo, avrebbe abbandonato ai cattolici la cura di provvedere all'esercizio della loro religione.

Abbiamo già avuto occasione di dire che tale progetto, dapprima accolto con entusiasmo, fallì e non venne tenuto in alcuna considerazione dal Governo a causa delle diffidenze che esso, male interpretato, aveva ispirato nella coscienza di tutti. Generalmente, si ostinavano a credere che esso si fondasse sopra un intento di mera usurpazione, si temeva che si volesse trattare il patrimonio della Chiesa come *res nullius* e non si voleva in alcun modo riconoscere che l'idea informatrice del progetto era appunto quella di far sorgere in un istante medesimo e far procedere insieme, il ristoro della finanza ed una più felice sistemazione degli interessi religiosi.

Questo intesero alfine i governanti ed il pubblico i quali si persuasero che comunque quel progetto venisse modificato, esso avrebbe dovuto avere per base la determinazione di un giusto compenso da offrirsi dallo Stato alla Chiesa, così che neppure la più lontana apparenza di spogliazione gratuita potesse macchiare il suo atto. E meglio di tutti, l'intese il Ministro Scialoja che, come vedremo, fece suo il progetto Minghetti il quale, ricordava all'Estrema che le parole del Mirabeau, se potevano sembrar giuste in un periodo di ebbrezza democratica, ora sarebbero da considerarsi una stoltezza (1). Non a torto, egli osservava che, privando la Chiesa dei mezzi ad essa necessari, sarebbe poi stato necessario gravare il bilancio dei fondi pel culto e che da questo connubio del funzionario col prete, del bilancio colla Chiesa, sarebbe sorto un precedente che avrebbe reso quasi impossibile la futura separazione delle cose della Chiesa da quelle dello Stato, che è condizione necessaria pel libero esercizio delle une e delle altre.

Era evidente che il progetto che aveva scopo eminentemente finanziario non trascurasse però la riforma della condizione civile del clero, ma, al contrario, allorchè il Ministero Ricasoli introdusse legalmente in Parlamento l'argomento della libertà della Chiesa e lo connesse alla liquidazione dell'Asse ecclesiastico, si reputò che

---

(1) SCIALOJA, *La Chiesa, lo Stato e la liquidazione dell'asse ecclesiastico. Nuova Antologia*, vol. V, 1867, pag. 741.

fosse materia che non meritasse neppur l'onore della discussione e che l'argomento finanziario della liquidazione dell'asse non avesse e non dovesse avere nulla di comune con quello delle relazioni tra Chiesa e Stato.

Ma questa parte della questione non ci riguarda; a noi preme soltanto spiegare tanto brevemente quanto è possibile, quali modificazioni portò lo Scialoja al progetto Minghetti, quali furono le vicende della liquidazione e quali i suoi effetti sull'economia nazionale.

Il Ministro delle finanze aveva, in sulle prime, pensato all'intervento di una compagnia assuntrice ed aveva pattuito col conte di Langrand, per le cui mani l'asse ecclesiastico avrebbe dovuto pagare e mobilitarsi. Ma il patto era lesivo per lo Stato e la Camera ebbe ragione di respingere la progettata convenzione, in forza della quale l'opera del Langrand, la quale si riduceva ad un semplice incasso per conto, e che avrebbe dovuto essere retribuita in ragione di 1½ %, si riservava invece la somma ingente di 60 milioni. Si aggiunga a ciò lo sfavore incontrato dalla Convenzione Langrand presso la Santa Sede e si comprenderà di leggieri perchè esso finì male.

Ecco dunque che ben diciassette articoli, riguardanti, per così dire, la parte esecutiva del progetto Scialoja, non avevano più ragione di esistere; rimane ad esaminarne ora la parte strettamente finanziaria.

Si trattava di intestare 50 milioni di rendita pubblica ai vescovi, prendendo per sé e destinando alla vendita tutta la massa dei beni confiscati alla Chiesa; d'altra parte, i vescovi erano tenuti a distribuire questa rendita, nominativa ed inalienabile, tra gli enti ecclesiastici delle loro rispettive diocesi, secondo gli statuti della Chiesa.

Tale proposta fu da tutti i componenti giudicata aleatoria. Lo Stato, comprando dalla Chiesa tutti i suoi beni col corrispettivo di cinquanta milioni di rendita, non poteva sperare in alcun altro vantaggio all'infuori di quello derivante dalla differenza tra il prezzo di vendita dei beni venduti ed il capitale corrispondente alla rendita di 50 milioni. Ora, sia che lo Stato comperasse questa sul mercato, sia che procedesse ad una nuova emissione, essa rappresentava, al corso di 60, la somma di seicento milioni di capitale; dunque il beneficio dello Stato sarebbe costituito nel maggior prezzo di vendita oltre i seicento milioni, maggior prezzo che, per risanare la finanza italiana, avrebbe dovuto ammontare ad altri seicento milioni; insomma il prodotto dei beni del clero avrebbe dovuto ascendere a milleduecento milioni in tutto.

Ma, per ciò che riguarda il loro valore, regnava la più grande incertezza. Mentre, prima della soppressione dei corpi religiosi, si

considerava che la rendita dei beni del clero ammontasse a qualcosa di più di cento milioni, la legge che comandava quella soppressione la faceva discendere a sessantasette (1), il Minghetti, (2) l'aveva precisata in novanta e finalmente il Ministero Scialoja in novanta-cinque (3).

Ora, attenendoci ai dati del Ministro, perchè la vendita di detti beni fruttasse milleduecento milioni, sarebbe stato necessario alienarli alla ragione del  $6\frac{3}{4}\%$ , ipotesi impossibile a verificarsi in un periodo in cui le condizioni della nostra economia erano tanto depresse, mentre, d'altra parte, la difficoltà diventava maggiore, pensando che una buona metà del patrimonio del clero era composto di canoni, livelli, censi, interessi di capitali, ecc.

Facendo nostre le parole del Minghetti al Buoncompagni, cosa potesse valere sul mercato italiano una somma tanto sterminata di stabili, in un periodo in cui sembra che tutti i rami della produzione fossero come colpiti da paralisi e, lungi dal promettere la rapida accumulazione di capitali disponibili, ricusavano il più modesto frutto a quelli ordinari, è facile immaginarlo. Sarebbe stato necessario che il genio della produzione agricola rivivesse e si risvegliasse la passione per la proprietà terriera, ma ciò era impossibile ad ottenersi e follia sperarlo quando tendenza manifesta del fisco era quella di impoverire il possessore di immobili.

Per giunta, e l'abbiamo già detto nel capitolo precedente, questi beni avevano qualcosa di speciale; tolti alla Chiesa, essi portavano con sé la maledizione di Dio agli acquirenti.

« Fra tutti gli enti di questo mondo, scriveva testualmente il Ferrara, il più incredulo è il capitale; non v'ha promesse, non leggi, non armi che bastino a rinfrancarlo dai timori che l'avvenire gli desta ». Perciò, l'impiego in fondi stabili che è generalmente ritenuto il più durevole e sicuro dei capitali era diventato, nell'opinione del pubblico, il più rischioso di tutti tosto che si presentava circondato dalla difficoltà e titubanze che accompagnavano l'alienazione forzata dei beni tolti alla Chiesa, in un paese cattolico.

Ma oltre a queste difficoltà d'indole, diciamo così, politica, ve n'era un'altra d'indole strettamente economica, e che ci preme di mettere bene in evidenza.

(1) *Atti Parl.*, Sess. 1863-64. Progetto Pisanelli, presentato il 18 gennaio 1864. Vedi *Relaz. Cortese* 7 luglio 1864.

(2) *Chiesa e Finanza*.

(3) *Annuario delle Finanze*, 1866.

Per eseguire la vendita, era indispensabile l'esistenza sul mercato italiano di almeno settecento milioni di capitale accumulato e disponibile, capace, cioè, di volgersi, in un attimo, alla compra di beni stabili. Questo non era il caso, ma il supporlo, oltre ad essere erroneo, avrebbe portato ad una evidente contraddizione cioè, che non si era voluto emettere un prestito che, sotto parecchi punti di vista, sarebbe stato più conveniente di una vendita forzata e precipitosa, appunto perchè si riteneva che risparmi sufficienti ad alimentare un prestito in Italia non ve ne fossero.

Ciò detto, e poichè non era il caso, per molteplici ragioni, di pensare al capitale straniero, sarebbe stato necessario frazionare detti beni e venderli all'industria povera, accordando facilitazioni nel pagamento, quali una dilazione di 15, 20 e magari 30 anni, ma anche in tal caso, la mora accordata avrebbe finito col tornare di pregiudizio grave allo Stato perchè intanto questo non avrebbe ottenuti i mezzi per rimediare il disavanzo e per cui una soluzione e rimedio urgente si richiedevano.

Si pensò allora ad una qualche combinazione bancaria, per cui si divisò l'emissione di un *buono territoriale*, imitando così un esperimento affatto simile a quello di John Law. Ma è noto il clamoroso insuccesso che seguì a questo tentativo che, per quanto ormai lontano, non poteva non servire di efficace insegnamento. Del resto, un altro esperimento, recentissimo, e che corrispondeva perfettamente al nostro, era quello fatto nel 1855 in Spagna, la quale scontava ancora nel 1867 le conseguenze della disammortizzazione. Il Tesoro spagnuolo aveva di tali buoni per l'importo di centosettantacinque milioni ma quando, stretto dal bisogno, dovè venderli, ne ricavò soltanto novantasette.

Tutte queste circostanze, analiticamente e lucidamente esposte dal Minghetti nell'opera citata, portano evidentemente ad una conclusione, quella, cioè, che il suo progetto, come era stato raccolto e modificato dal Ministro delle Finanze, era diventato inattuabile. Era una conclusione amarissima, ma perfettamente giusta. Infatti, tutta la logica e l'avvenire della proposta dipendeva dal prezzo definitivo di vendita, ma ora che questa prometteva di fruttare solo quanto era appena bastante a coprire la rendita intestata alla Chiesa, tutto l'apparato di prescrizioni legislative, tanti calcoli e tanta lotta sarebbero andati a finire nella più semplice e triviale maniera di esacerbare le nostre dolorose condizioni, emettere cinquanta milioni di rendita, aggiungere un nuovo peso al bilancio ed invece di ricavarne il prezzo immediatamente e direttamente da un banchiere o dal pub-



blico, raccogliere stentatamente una tal somma ed a frazioni e perciò più facile a svanire attraverso la buca delle *maggiori spese o delle causali*.

Ecco dunque quale era la conseguenza del poco conto che si era tenuto del progetto originario del Minghetti, che pure aveva avuto occasione di spiegare come l'operazione da lui proposta doveva supporre un accordo colla Chiesa, accordo che avrebbe dovuto avere il doppio intento, quello di rendere più sicura la posizione del Governo e quello di eliminare gli elementi aleatori della stessa parte riservata alla Chiesa.

E vero si che, date le sinistre prevenzioni della Santa Sede, un tale accordo avrebbe potuto anche fallire, ma in tale ipotesi, ultima e disperata, più che un'appropriazione tanto colossale, avrebbe dovuto preferirsi il partito di stabilire un'imposta o tassa speciale sui beni della Chiesa.

### § 3.

In quei tempi, Francesco Ferrara era stimato, e non a torto, il critico più competente in materia finanziaria; egli che, pur avendo giudicato il progetto Minghetti manchevole in qualche sua parte, lo aveva però in massima approvato, non mancò di criticare invece quello che lo Scialoja aveva sostituito e poi, in un articolo che gli valse la nomina a Ministro delle Finanze, espresse le sue viste circa il modo di considerare la questione dei beni della Chiesa.

Egli ammise una specie di base contrattuale, secondo cui la comunità cattolica, abbandonando un terzo dei suoi redditi, verrebbe in contraccambio svincolata dalle incoerenti ed inutili restrizioni che fin qui la avevano inceppata e comincerebbe a vivere di una vita propria, e delineava la questione del modo in cui quest'ordine nuovo doveva essere effettuato.

Tre vie si presentavano: la coazione, l'accordo, l'alternativa,

Lo Stato poteva arbitrariamente impadronirsi dei beni costituenti l'asse ecclesiastico e per sua graziosa concessione emancipare la Chiesa, ma ciò condurrebbe alla necessità di procedere ad una vendita, le cui difficoltà noi abbiamo già accennato.

Era quindi preferibile un altro metodo fondato sopra intelligenze preliminari ed anche di esso sono stati accennati i vantaggi economici e finanziari pei due poteri, oltre quello d'ordine politico, nel senso che gli Italiani, nel loro doppio carattere di cittadini e di credenti, vedrebbero con saggi provvedimenti eliminate le reciproche asprezze dei due poteri, il civile ed il religioso.



Ma se, esclusa *a priori* l'ipotesi della coercizione e venuta meno la possibilità dell'accordo, si dovesse ricorrere all'alternativa, allora, suggeriva il Ferrara, lo Stato potrebbe proporre che i beni si ripartissero d'accordo, nella proporzione di  $1/3$  e di  $2/3$  per quel valore che potesse risultare vendendoli od anche, in cifra di reddito, senza precipitare la vendita di tutta la massa. Quando poi la Chiesa, ricusando ogni patto, avesse messo lo Stato nella necessità di operare senza di essa, allora, lungi dall'assegnarle un reddito fisso, esso prenderebbe il terzo aggiudicato a sè medesimo, lasciando alle eventualità delle vicende future il rimanente abbandonato alla Chiesa.

Una visione delle cose tanto lucida e chiara, forse troppo semplicista, fece sì che quando la legge Borgatti-Scialoja, essendo stata respinta *a priori*, il Ministero ricorse, troppo facilmente, alle prerogative della Corona, e sciolse la Camera, ed allorchè Ministero e Camera vennero ricomposti, Francesco Ferrara venne chiamato al Ministero delle Finanze, a far parte del Gabinetto Rattazzi, succeduto al Ricasoli.

Nella sua esposizione finanziaria (1), presentandosi per la prima volta al Parlamento, il Ferrara ebbe cura di dire che, essendo egli affatto nuovo alla vita politica, chiedeva all'assemblea una tolleranza pari alla sua trepidazione, una indulgenza che si equilibrasse al sacrificio che egli faceva accingendosi a studiare la condizione non prospera delle finanze italiane, egli privo affatto di ogni tirocinio parlamentare, alieno da ogni aspirazione politica.

Presentando lo stato delle attività e delle passività al 31 dicembre 1866, egli stabilì le prime nella somma di 996.000.000 e le seconde in 1.208.000.000.

Per ciò che riguardava lo stato delle entrate e delle uscite alla fine del 1867, egli accettava la cifra esposta dal suo predecessore che facesse ammontare il disavanzo a 185 milioni ed escludeva in pari tempo la possibilità di nuovi risparmi, poichè la gestione corrente si trovava ormai abbastanza inoltrata sul piede dell'esercizio provvisorio che il Parlamento aveva concesso alla passata Amministrazione. Ma ciò non bastava. Escludendo l'aumento di entrate e la possibilità di minori spese, egli ammise una diminuzione di entrate ed un aumento di spese, ciò che egli calcolava avrebbe accresciuto il disavanzo di altri quaranta milioni, come pure, non escluse la possibilità che venissero a mancare altri 35 milioni, ancora rimasti a

(1) *Atti Parl.*, 9 maggio 1867, pag. 335.

ripartirsi sopra l'imprestito coattivo, a causa di dubbi posti circa la stretta legalità della loro riscossione; dubbi pei quali uno dei grandi Corpi dello Stato aveva dato il suo avviso contrario alla facoltà di imporli e di ripartirli. Per mettersi dunque al coperto da ogni delusione possibile, egli concludeva di dovere stabilire il disavanzo del 1867 nella somma di 260 milioni i quali, aggiunti ai 137 costituenti il residuo passivo del 1866, avrebbero portato ad una totale passività di 400 milioni.

Questa somma di passività egli ammise come costante e ciò perchè se era da supporre che, in qualsiasi ipotesi, sarebbero sempre rimasti in circolazione buoni del Tesoro per l'importo di cento milioni, per cui si potrebbe dedurre che le passività, in caso di immediata liquidazione, sarebbero discese da 400 a 300 milioni, d'altra parte egli, giudicando arrischiata l'ipotesi dalla quale era partito, che cioè tutte le attività rimanessero inalterate, richiamò l'attenzione del Parlamento a quei cespiti di entrata che per propria natura possono non rispondere esattamente alla previsione del loro prodotto, a quei crediti che potrebbero non riscuotersi, fuorchè in tempi abbastanza lontani per meritare che attualmente venissero giudicati come presenti ed infine a quegli altri crediti che, appoggiati sopra cespiti che possono venir meno, potrebbero in certe eventualità ridursi ad una cifra puramente nominale.

Rilevando dunque la gravità della situazione della nostra finanza, egli raccomandava alla Camera di iniziare uno studio sul bilancio del 1867 per cercarvi tutte le economie possibili da introdurre nel bilancio del 1868. Nella sua mente, le economie erano fine e base del suo programma; egli le riguardava come il primo dei doveri del Parlamento verso il Paese, come la condizione vitale a cui la durata della sua missione fosse congiunta. E così dicendo, annunciava che i calcoli del Governo erano riusciti ad assicurare un risparmio di circa 20 milioni sulla parte ordinaria ed 11 sulla parte straordinaria del bilancio, ma che egli avrebbe fatto ancora di più, ed assicurava la Camera che avrebbe tentato di ridurre il disavanzo entro termini tali da costringere la pubblica opinione a riconoscere che solo una necessità inesorabile avrebbe potuto arrestarlo.

Fissato dunque, in definitiva, il *deficit* del bilancio al 1868 nella cifra di 580 milioni, egli si dette ad esaminare tutti i mezzi atti a colmarlo.

Egli escluse ogni aumento straordinario di imposte; queste egli giudicò già tanto elevate e gravose da pensare che ricorrere ad un tale cespite di entrata non sarebbe stato quello che molti chiamavano un

espediente rivoluzionario e coraggioso, ma che egli preferiva chiamare sovvertitore ed iniquo. Non volle neppur ricorrere alla forma mascherata di prestito, a cui le nazioni sono sovente costrette di raccomandarsi, quando manchi loro ogni soccorso, cioè all'emissione di carta-moneta. Egli ammise che ad un tale espediente popoli in buona fede e nelle grandi calamità debbono pur avere il coraggio di appigliarsi ed a cui avea ricorso, del resto, anche il nostro Paese che assaporava gli effetti della carta-moneta. Ma, attualmente, egli non sapeva vedere in questo, che si chiamava l'imprestito della disperazione, fuorchè l'ultimo degli espedienti cui sia lecito pensare. Se esso nasconde agli occhi del finanziere l'onere dell'interesse appariscente, non è men vero che in seno alla società genera tali oscillazioni di prezzi e di valori, da attaccare indirettamente e paralizzare le forze economiche del Paese. Pel Ferrara, la moneta di carta è una tavola che salva il naufrago, ma che lo condannerebbe a spasimi orrendi se egli dovesse in eterno adagiarsi sopra. Per cui lungi dal decidersi a cercare quanto era necessario a colmare il disavanzo nella estensione del corso forzoso, egli consigliava che tutti gli sforzi del Parlamento avessero a tendere verso lo scopo di sopprimere al più presto possibile la carta inconvertibile circolante pel paese.

Per cui, esclusi i mezzi onerosi, cioè l'imprestito in tutte le sue forme, egli si vedeva costretto a cercare un mezzo, straordinario sì, ma gratuito e sollecito; quello della liquidazione dell'asse ecclesiastico.

Queste furono le dichiarazioni del Ministro circa il pareggio immediato del *deficit*, altrettanto immediato, del bilancio. Quanto al *deficit* che inevitabilmente si sarebbe verificato nei bilanci futuri, egli diceva che due soli mezzi si presentavano: uno era quello di fare ogni sforzo perchè le imposte attuali diventassero più feconde, più produttive per il fisco, senza perciò aggravare i contribuenti; l'altro era quello di decidersi alla scelta di nuove imposte.

Ma, opinando che il primo bisogno di ogni finanza è quello di mettere le sue radici nelle abitudini di un paese e che il più tristo tra tutti i sistemi è l'incostanza, la mutabilità, egli dichiarò che, pensando a riformare l'attuale sistema daziario, contava di farlo solo in quei punti in cui la riforma presentasse grande probabilità di successo e non minore facilità di esecuzione. Egli cominciava col proporre un aumento di dazi ma, fedele ai suoi principii di libertà di commercio, avvertiva che ciò egli faceva con solo intento fiscale e che avrebbe quindi regolato la questione delle tariffe in modo tale che non si avesse a pensare, neppur lontanamente, ad un

ritorno protezionista ; in altri termini, egli, mentre intendeva proporre un aumento di tariffe là dove il dazio era troppo lieve per ritenersi che l'elasticità dell'imposta fosse tutta esaurita, d'altra parte prometteva di invocare dal Parlamento un ribasso della tariffa stessa, se mai acquistasse la convinzione che tale ribasso potesse giovare ad imprimere nuova vitalità al commercio e ad assicurare quindi un aumento di entrata. E concludeva col proporre la tassa sul macinato, quella che egli aveva pubblicamente difeso, anche quando una simile proposta era riuscita fatale al Ministro Sella, il cui progetto egli tornava a presentare integralmente.

§ 4.

Nei riguardi del modo di liquidare l'Asse ecclesiastico, il Ferrara fu sollecito a dichiarare che le sue vedute di privato cittadino, ora che era asceso al potere, non erano per nulla cambiate. Per cui, come egli aveva per l'innanzi considerato, a ragione od a torto, la questione finanziaria distinta da quella politica, così ora, presentando il suo progetto, eliminava affatto l'aspetto politico, per tema di compromettere questo nell'interesse della finanza. Bisognava assicurare allo Stato la possibilità di ricavare dall'asse ecclesiastico il vagheggiato soccorso di 600 milioni si doveva nel medesimo tempo assicurargli il fondo al quale potesse attingere quanto occorra per far fronte agli oneri che l'esistenza del cattolicesimo nella maggioranza degli italiani implicava, e soprattutto le pensioni, solennemente concesse ai membri delle già sopresse corporazioni religiose, ed il servizio del culto.

Ma tra le cento ingegnose proposte giunte al Ministero delle Finanze per convertire a beneficio della finanza un valore di 600 milioni prelevato sui beni ecclesiastici, tra le quali ve n'erano alcune che rivelavano un fondo di patriottismo ed, in pari tempo, splendevano per le ingegnose combinazioni ideatevi, egli scorgeva i seguenti difetti:

a) Lunghezza esagerata, talvolta fino a mezzo secolo, del periodo pel corso del quale l'operazione dovrebbe essere trascinata ; b) Debolezza delle condizioni da cui si sarebbe fatto dipendere la esecuzione del progetto degli anni avvenire, e perciò grande probabilità di vederlo interrotto dagli avvenimenti, e quindi poca o nessuna speranza di vederlo accolto con piena fiducia dei contemporanei ; c) Necessità di perdurare della diretta amministrazione dei beni già passati, o che dovrebbero passare al demanio, il quale non è, per sua natura, il più abile amministratore della proprietà, nè il più fecondo

produttore di redditi; *d*) Necessità di ingolfare lo Stato nelle delicate e complicate operazioni di vendita, nelle quali le forme e le precauzioni medesime, di cui esso è costretto a circondarsi, diventano causa di svilimento e dissipazione; *e*) Necessità, qualche volta, di mettere per base a tutta l'operazione un nuovo e pronto e considerevole aggravio sul bilancio passivo dello Stato, salvo a liberarsene in tempi posteriori e problematici; *f*) Necessità di cooperare ad emissione di titoli che, implicando un impegno, naturalmente eserciterebbero una diretta, e talora funesta, influenza sopra il suo credito.

Erano tutte queste le difficoltà da evitarsi ed è per questo che egli decise di battere l'unica via, la più agevole, cioè quella di dare al prelevamento della somma desiderata il mero carattere di imposta. Nel progetto che egli presentava, i beni ecclesiastici erano colpiti da una tassa straordinaria, ascendente in tutto a 600 milioni, e questa somma risultava:

1. Dal valore della rendita pubblica, attualmente esistente presso il fondo del culto, calcolato in 158 milioni.

2. Da una contribuzione di 430 milioni ripartite su tutti i beni, proporzionatamente al valore capitale desunto dalla tassa di manomorta, calcolata al 25 per cento di questo capitale e pagabile in quattro rate annuali.

Detratta l'imposta, tutta la massa residuale dei beni esistenti sotto il dominio del fisco doveva essere destinata esclusivamente ad assicurare il fondo necessario per sopperire al pagamento delle pensioni ed al servizio del culto, e, qualora ciò non bastasse, i beni non colpiti dalla legge del 7 luglio 1866 (1) dovevano essere ritassati per colmare la deficienza.

Naturalmente, poichè il pagamento delle cinque rate annuali sulle quali era ripartita la tassa non avrebbe potuto essere soddisfatto se i beni ecclesiastici non potessero essere venduti ed ipotecati liberamente, il Ferrara proponeva che ogni vincolo di inalienabilità rimanesse abolito.

Tale era la sostanza del progetto, però, poichè rimaneva sempre a carico dello Stato la cura della procedura coattiva contro i contribuenti morosi, il Ministro ideava di fare intervenire nelle operazioni

---

(1) Tale legge portò il N. 3036, venne progettata da Cortese e Sella, e discussa alla Camera dal 7 al 19 giugno. Il relativo regolamento porta il N. 3070, data 21 luglio 1866. — Dopo la discussione alla Camera, la legge non venne presentata al Senato, ma promulgata in virtù dei poteri eccezionali, di cui nel progetto di legge N. 116, Decreto N. 2987.

qualche Società alla quale fossero trasferiti tutti i diritti del fisco e che si impegnasse dal canto suo di versare nelle casse dello Stato la quota della tassa, qualche tempo prima che questa scadesse.

Il Ministro annunciò inoltre che il progetto era pronto e non mancava che qualche firma alla convenzione conclusa colle principali e più accreditate case di Europa, per la quale lo Stato, sollevato da ogni rischio nell'esecuzione pratica dell'operazione, avrebbe corrisposto soltanto la percentuale del 3 %<sup>1</sup>, ma, sventuratamente, i banchieri Fremy e Rothschild, i quali parevano disposti ad assumere l'impresa, si ritirarono ed un'altra convenzione colla Ditta Earlander di Parigi, fatta a condizioni gravosissime per lo Stato, fu respinta dalla Commissione che ebbe in esame il progetto, e lo stesso Ministro, accennando all'avidità dei banchieri che avevano trattato con lui, lo fece con tanta violenza e con tale accento di sconforto che il Parlamento ed il Paese ne rimasero scoraggiati.

Si verificava per l'Italia uno di quei casi, che non erano mancati in precedenza, di sorpresi di banchieri, e che mostrano la dipendenza di un governo finanziariamente disestato di fronte alla finanza internazionale.

Così, dopo i disastri del 1815, la restaurazione aveva dovuto subire tutte le eccessive e gravose condizioni imposte dai banchieri. Nel 1830 i Rothschild si incaricarono di un prestito al 4 % al corso di 102.75. Venne la rivoluzione del luglio ed immediatamente i Rothschild, che nei consigli europei decidevano della pace e della guerra, ne approfittarono per modificare il contratto a loro vantaggio (1). La stessa manovra si ripeté dopo il 1849 (2). Le calamità della guerra del 1870-71 gettarono la Francia in una posizione dolorosa. Thiers venne accusato di essersi gettato nelle braccia dell'Alta Banca e di averle fatto condizioni troppo favorevoli, nel desiderio di ottenere pei suoi prestiti delle sottoscrizioni multiple, capaci di sostenere il suo prestigio personale. Può anche essere, ma in queste critiche non si è tenuto conto della stretta terribile che l'Alta Banca aveva sulla Francia a causa della necessità di pagare alla Germania in un limite di tempo fisso una somma tanto colossale e delle perturbazioni del cambio che essa era padrona di causare (3).

(1) VUHRER, *Histoire de la dette publique en France*. Parigi, 1887, vol. II, pag. 179.

(2) M. COURCELLE-SEINELLE, *Traité des opérations des Banques*. Ed. 1852, pagg. 108-110.

(3) P. LEROY-BEAULIEU, *Science des Finances* (4<sup>a</sup> edizione, volume II, pagg. 350-63).



## § 5.

Dalla Commissione che doveva riferire sul progetto di legge (1), faceva parte l'onorevole Alvisi il quale, persuaso che la realizzazione utile ed efficace dovesse risultare e procurarsi soprattutto coll'intervento ed ingerenza dell'elemento locale provinciale e comunale e raccogliendo una proposta che era stata già ventilata in precedenza (2), propose che il Governo cedesse i beni alle Provincie ed ai Comuni, mediante un conveniente riparto; le provincie ed i comuni assegnatari dovevano rilasciare altrettante obbligazioni fondiarie o titoli di pegno corrispondenti al valore assegnato fino alla concorrenza di 600 milioni e che sarebbero state emesse al corso effettivo di 80, nella considerazione che la lor negoziazione sarebbe riuscita facile, data la triplice garanzia dello Stato, delle Provincie e dei Comuni e dell'ipoteca su detti beni. Ma la Commissione respinse il progetto considerando che le Provincie ed i Comuni avevano origine troppo recente e che essi nessun'altra forza avevano oltre quella mutuata loro dallo Stato (3).

Nè miglior sorte toccò alla proposta di un altro commissario, l'on. Seismit-Doda il quale, partendo dalla premessa che il disavanzo reale non fosse di 600 milioni, e che si potesse rimediare ad esso senza ricorrere ad un prestito, riteneva che il meglio a farsi fosse di vendere i beni rivendicati alla nazione, accettando in pagamento titoli di rendita pubblica, coll'aumento a beneficio in favore del compratore di dieci lire di capitale, per ogni cinque lire di rendita, oltre il corso legale del giorno in cui il pagamento si com-

(1) Relazione 27 giugno 1867. *Atti Parl.* 6 luglio 1867, pag. 1167.

(2) Era la proposta Minervini. Questi intendeva ricavare dalla liquidazione dell'Asse ecclesiastico la somma di 500 milioni. — I beni di mano morta dovevano essere dati ai Comuni, col triplice carico di sovvenire alle spese per il culto, di pagare le pensioni vitalizie ai frati ed alle monache e che, infine, la metà della somma ricavata dai beni venduti all'asta pubblica fosse versata nelle casse dello Stato. Ma, data la impossibilità di vendere vantaggiosamente una sì sterminata quantità di beni, egli proponeva di emettere un prestito speciale all'80 per cento, con facoltà agli acquirenti di comperare con esse, prese al loro valore nominale, i beni di manomorta che sarebbero stati venduti nel corso di cinque anni a cominciare dal 1867.

(3) Allegato B alle relazioni di cui alla Nota 1. Per brevità non abbiamo accennato al progetto dell'on. Giorgio Asproni. Vedi allegato A, *Atti Parl.* 1867, pag. 1175.



piesse. Riscattata la rendita dagli acquirenti, lo Stato avrebbe dovuto estinguerla di mano in mano, riducendo così l'ammontare del debito pubblico. Da ciò il proponente si riprometteva un sollecito e progressivo rialzo della rendita pubblica e quindi maggior credito dello Stato ed un aumento dell'attività nazionale. Congiungendo poi, anzi promovendo, assicurando e completando questo primo effetto con leggi pronte ed energiche in ordine alla pubblica amministrazione, alla contabilità dello Stato ed alla riscossione delle imposte e con severe economie, egli reputava possibile di vedere soddisfatte tutte le esigenze e scongiurati i pericoli della liquidazione. Ma la Commissione reputò che il rialzo della rendita sarebbe avvenuto solo in proporzione e nei limiti della ricerca che se ne farebbe, limitato alle somme che dovrebbero pagarsi, a misura delle vendite e quindi ad operazione finita, a tempo indeterminato ed assai lontano (1).

Concludendo, la Commissione, non accettando alcuno dei progetti sottopostele, si accinse a preparare uno di proprio. Allo scopo, si applicò a determinare quale precisamente dovea essere la somma cui lo Stato dovea provvedere con mezzi straordinari.

La cifra di 600 milioni sembrava a prima vista indispensabile e la minima in base alla quale doveva essere determinata la tassa a prelevare sul patrimonio ecclesiastico rivendicato e tale infatti sarebbe stata se fosse esistita la certezza della convenienza o possibilità di ritirare, più o meno prontamente, il corso forzoso dei biglietti di banca, ma, versando la Commissione in grave incertezza, quale quella del ritiro del corso forzato e perchè mancavano i precisi riscontri che reputava necessari e perchè, nel dubbio, si peritava di decretare fin d'ora tutte le conseguenze di un'operazione finanziaria tanto enorme nell'attuale situazione economica del paese, pensò di proporre intanto la somma di 400 milioni.

Il modo di provvedere all'emergenza era tracciato negli articoli 17, 18, 19 e 20 del progetto.

Essi davano al Governo la facoltà di emettere tante obbligazioni fondiari quante sarebbero occorse per fare entrare nelle casse dello Stato la somma effettiva di 400 milioni.

La massa di tali obbligazioni doveva essere garantita dalla massa dei beni stabili da vendere e dalle ipoteche iscritte dallo Stato per singoli beni per la riscossione dei prezzi e dei relativi interessi. D'altra parte la rendita dei beni non ancora venduti, il prezzo e gli

---

(1) Allegato C alla Relazione.

interessi di quelli alienati erano destinati esclusivamente al pagamento degli interessi ed all'estinzione delle obbligazioni fondiari. Queste fruttavano l'interesse del 7 % ed erano estinguibili, mediante sorteggio e pagamento alla pari, entro venticinque anni, a partire dal sesto e finire al venticinquesimo.

E' naturale che, per poter procedere a tale vendita, il progetto disponeva pel non riconoscimento quali enti morali di alcune istituzioni religiose, i cui beni, esse sopprese, passavano al demanio dello Stato. Inoltre una tassa straordinaria del 30 % era imposta sul patrimonio ecclesiastico, escluse le parrocchie; tale patrimonio era rappresentato dai beni degli enti morali ecclesiastici non soppressi e dal patrimonio del fondo pel culto; al riguardo di quest'ultimo veniva cancellata il 30 % della rendita ad esso intestata in esecuzione delle precedenti leggi di soppressione.

La discussione alla Camera durata dal 5 al 29 luglio finì coll'approvare, salvo alcune lievi modificazioni ed emendamenti, il progetto preparato dalla Commissione (1).

#### § 6.

In omaggio alla legge di liquidazione, il Governo creò delle obbligazioni per l'importo di 250 milioni di lire, nella speranza che sarebbero state facilmente accettate, ma avendone il pubblico comperato solo per 36 milioni e spese per 31.200.000 lire, il Ministro, lasciandone esposte alla vendita per 64 milioni, ne depositò presso la Banca Nazionale per l'importo di 150 milioni, a garanzia di un prestito di 100 milioni, che servì ad aumentare il nostro debito fluttuante e di cui dovremo occuparci a lungo in altra parte dell'opera.

Continuando le vendite, si furono venduti beni per 30 milioni al corso di 78 e 4 al corso di 80. Il negozio sembrava conveniente e lo sarebbe stato nel fatto se si fosse trattato di un titolo di debito a lunga scadenza, ma queste obbligazioni venivano ricevute alla pari in pagamento di beni ecclesiastici ed a tale scopo esse vennero destinate subito dopo l'acquisto, ciò che procurò ai loro acquisitori, in pochi giorni, un guadagno che variava dal 20 al 22 per cento.

Contro tali obbligazioni, vennero venduti dei beni il cui valore di stima era stabilito in 35 milioni; il valore venale fu di 52 milioni;

---

(1) Pel testo di legge V. *Atti Parl.* 1877, pag. 1653. La legge venne approvata in Senato il 12 agosto; essa porta il N. 3848.

questo sembrerebbe, a prima vista, un ottimo affare, ma non lo era, poichè su 52, 12 milioni compensavano quel 20 o 22 % di perdita nella negoziazione delle obbligazioni ed alla quale si deve aggiungere il 7 % di sconto a favore di coloro che pagarono l'intero prezzo in una volta. Perciò solo due milioni e mezzo rappresenterebbero l'aumento reale nella vendita sul prezzo di stima.

Ma, quel che è peggio, la valutazione dei beni era stata fatta erroneamente od imperfettamente, nel senso che la stima dei beni fittati o di quelli non affittati stabiliva un valore inferiore al reale; per cui il vantaggio conseguito era soltanto apparente, mentre era visibile e tangibile lo svantaggio da subire nella vendita degli altri beni, che nessuno era disposto a comperare, neppur ad un prezzo inferiore alla stima ufficiale.

La conclusione si è che, coll'artificio delle obbligazioni, una parte dei beni erano venduti a prezzo di stima ed una parte ad un prezzo inferiore del 23 o 24 per cento sulla stima, e ritenuto poi che tali stime fossero inferiori al giusto prezzo, la vendita dei beni ecclesiastici si faceva con notevole perdita.

Nè basta. L'arresto nell'acquisto delle obbligazioni provò che in qualunque modo fosse eseguito il pagamento, di acquisti se ne facevano tanti quanto era possibile farne coi risparmi annuali, per cui era perfettamente ragionevole e giusta la proposta del Cambray Digny il quale, osservando che lo Stato non avrebbe potuto attendere tanto a lungo per l'esazione dei 400 milioni, aveva suggerito di continuare la vendita con un'operazione finanziaria diversa da quella finora eseguita. E tale operazione fu appunto quella di dare in pegno alla Banca le obbligazioni per l'importo di 150 milioni.

Ma, come ben giustamente osservava il senatore Scialoja, questo era un debito fatto col debito che, avendo per risultato la ricerca di oro da parte della banca per aumentare le sue riserve, e dall'altra, un aumento nell'emissione della carta, che venne cacciata nella circolazione a viva forza, finì col portare il cambio fino all'8 e 9 per cento.

Le vendite procederono per anni con inegualissima proporzione. Così mentre nel 1868 la vendita media di ogni mese fu di L. 15.700.000, nel quadriennio successivo non raggiunse che L. 3.640.000 (1). Le cause di questo rilassamento furono moltissime e ad esse avremo

---

(1) E. MORPURGO, *La Finanza*, Firenze, Le Monnier. Vedi specchietto a p. 119.

occasione di accennare analiticamente nei libri seguenti; furono le perturbazioni sofferte dalla proprietà fondiaria, la scarsità dei capitali, la guerra del 1870, e la presenza del corso forzoso, oltre numerose cause speciali, quali il sistema delle aste pubbliche, ed i loro alti prezzi, ed il pregiudizio religioso che dissuase molti dal concorrere alla gara di acquisto (1).

---

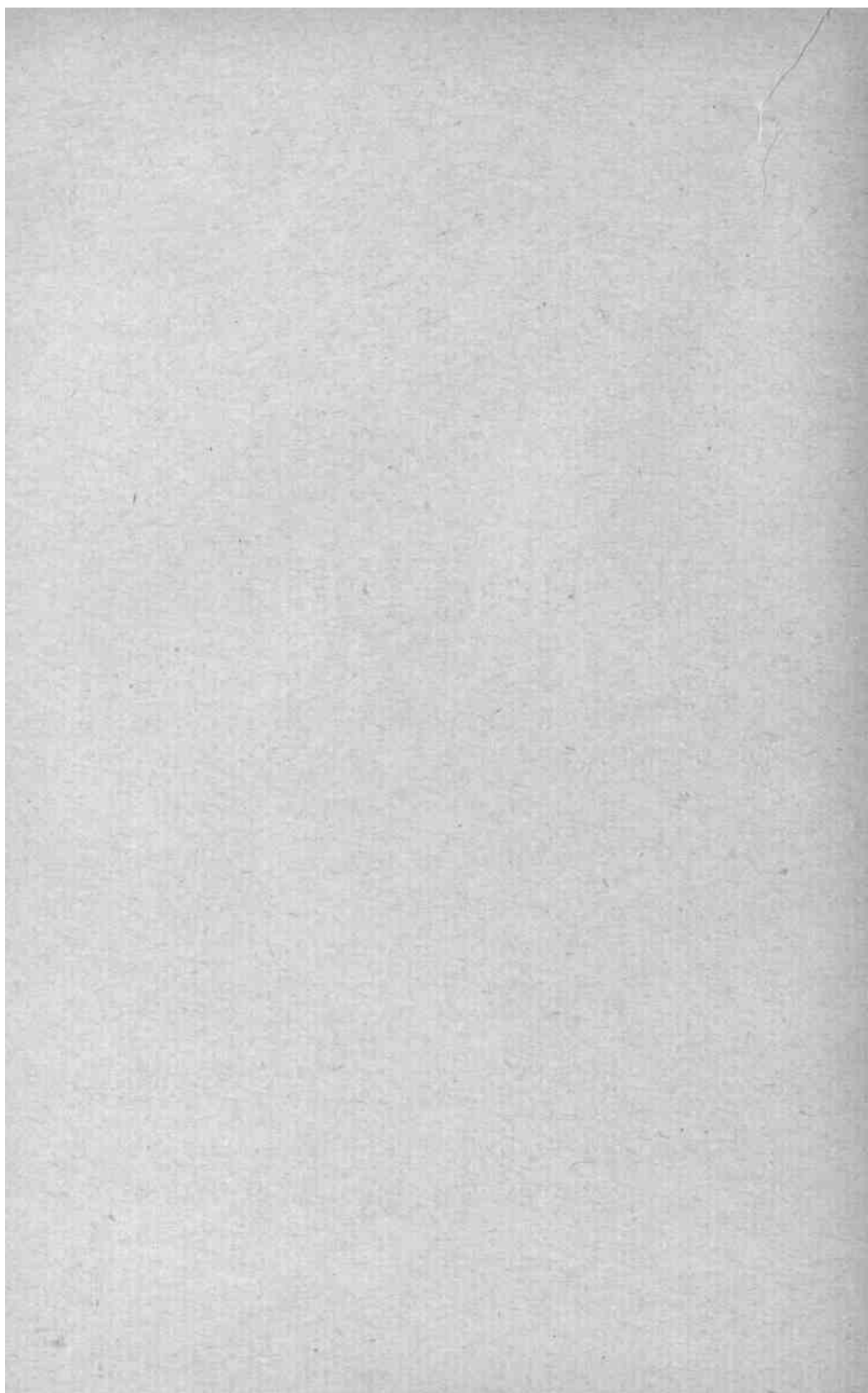
(1) Si noti che passarono in potere del demanio e furono alienati a vantaggio della finanza soltanto i beni immobili appresi agli enti morali colpiti dalla legge 1866 e 1867. I beni mobili, a norma dell'art. 2 della legge 15 agosto 1867, vennero assegnati al Fondo per il culto.

---

**LIBRO II.**

---

**CIRCOLAZIONE E BANCHE**



## CAPITOLO I.

### Il corso forzoso.

SOMMARIO. — § 1. La proclamazione del corso forzoso e suoi effetti sul mercato. — § 2. Proposte per l'abolizione del corso forzoso. — § 3. Le idee degli onorevoli Pescatore, Majorana, Calatabino, Cambray-Digny, ecc. — § 4. Le proposte dell'a Commissione d'inchiesta e le idee del Nisco e del Sella. — § 5. Il progetto Alvisi per la fondazione di un nuovo istituto di emissione. — § 6. La convenzione Cambray Digny per l'affidamento del servizio di tesoreria alla Banca Nazionale. — § 7. Convenzione per la fusione della Banca Nazionale Sarda e la Banca Toscana. — § 8. La convenzione Sella per l'aumento di circolazione della Banca Nazionale; i progetti Bellia e Servadio per l'abolizione. — § 9. Il progetto Magliani-Miceli per l'abolizione e l'atteggiamento del mercato. — § 10. La discussione in Parlamento e la legge di abolizione.

#### § 1.

La legge N. 2872 ed il decreto N. 2873 che, in data 1° maggio, autorizzavano il Ministro delle finanze Scialoja a contrarre colla Banca Nazionale un prestito di 250 milioni, all'interesse dell'uno e mezzo per cento, a semestri posticipati, proclamava anche il corso forzoso, per cui la Banca era sciolta dall'obbligo del pagamento in danaro contante ed a vista dei suoi biglietti.

La proclamazione del corso forzoso era accompagnata dalla speranza che tale misura avrebbe sortito l'esito fortunato toccato al corso forzoso nel 1848 allorchè, sebbene l'esercito sardo si fosse arreso sui campi di Novara al maresciallo Radetzki, i biglietti della Banca Sarda non perdettero che il 2  $\frac{1}{2}$  o 3 per cento e, meglio ancora, nel 1850, quando i Piemontesi non si accorsero neppure dell'esistenza del corso forzoso.

Ma quella speranza andò delusa, poichè fin dalle prime settimane della proclamazione, l'aggio salì fino al 18 e talvolta fino al 20 per cento, finchè, un certo equilibrio essendosi stabilito, esso oscillò intorno al 15.

La ragione di tale svilimento non va cercata in ragioni politiche; la misura stessa dell'aggio basta ad indicare che la gran massa del popolo non era punto preoccupata circa le sorti della guerra in cui il paese era impegnato; essa era infatti troppo alta ed in pari tempo troppo bassa per costituire un indizio di diffidenza politica.



E' quindi più logico e più giusto pensare ad inconvenienti della stessa circolazione, verificatisi nella spendita della moneta cartacea, rendendola oltremodo difficile (1).

Le emissioni erano state fatte mediante biglietti di grosso taglio, così che, venendo a mancare i biglietti di piccolo taglio, e riuscendo inutili le insistenti domande e le proteste mosse al Governo ed alla Banca, per un sollecito rifornimento di essi, i possessori di biglietti di grosso taglio si trovarono nella necessità di rassegnarsi a gravi perdite, pur di ottenere moneta spicciola. Si videro allora commercianti, in possesso di un biglietto da lire mille, perdere lire cento pur di cambiarlo in biglietti da cento e perdere altre lire dieci per ogni biglietto da cento pur di avere biglietti da dieci lire. E mentre durava la contesa tra il Governo e la Banca Nazionale, che reciprocamente si addossavano la responsabilità della situazione, sorgeva il mestiere dell'aggiottatore, il quale ebbe tutto l'interesse di trattenere la moneta spicciola, cartacea e metallica, per aggravare la crisi e realizzare guadagni maggiori.

Si provvide, per parte del Governo, alla emissione di biglietti di piccolo taglio, in sostituzione di quelli di grosso taglio, che venivano ritirati; ma la misura di ottocentomila lire al giorno non era affatto adeguata, se si pensa che, per il commercio al minuto, sarebbero occorsi almeno due milioni di lire di moneta spicciola al giorno; nessuna meraviglia quindi se le marche da bollo, cui venne dato corso forzoso, per l'ammontare di 30 milioni, in luogo dei biglietti da cinque, vennero immediatamente inghiottite dalla circolazione ed esaurite.

Ma oltre a questi gravi inconvenienti, causati dalla impreparazione in cui il Governo e la Banca si erano lasciati cogliere, altri se ne verificarono, più gravi, perchè permanenti, tutti dovuti al corso forzoso ed al necessario, inevitabile disordine da esso portato nella circolazione.

## § 2.

Furono queste le cause e circostanze che, solo due mesi dalla proclamazione del corso forzoso, portarono allo studio dei mezzi necessari alla sua abolizione, e dettero origine ad una campagna contro il Governo, al quale venne soprattutto rimproverato di avere cercato nel corso forzoso non un mezzo inteso a provvedere ai bisogni del paese, ma un espediente per salvare le banche, mettendole in condizione di conservare le proprie disponibilità, che erano in pericolo dopo i grandi fallimenti avvenuti in Inghilterra. Alle accuse mosse dalla *Nazione* seguirono quelle del Ferrara (2) e del

(1) *Nuova Antologia*, Il corso forzoso.

(2) *Nuova Antologia*, Rivista finanziaria, 1868.

Rossi. Il primo negò la esistenza delle immediate necessità addotte dal Governo per decidere il Parlamento al grave passo del corso forzoso, ponendo in rilievo il fatto che dei duecento cinquanta milioni mutuati al Tesoro, questo, dopo un mese che il corso forzoso era stato proclamato, non ne aveva ritirati che settantasei. Il secondo, in pieno Parlamento, attaccò personalmente il Ministro Scialoja, asserendo che un concorso di circostanze create da interessi particolari e da leggerezze superlative, un panico effimero dettato da equivoci e da errori, avevano forzato, in un momento supremo di angoscia politica, il cuore e la mano del Ministro Scialoja, per secondare interessi privati.

Non sappiamo fino a qual punto le accuse mosse dal Ferrara e dal Rossi rispondessero a verità; incliniamo anzi a credere che, portando la questione nel campo politico, per farne un'accusa degli atti di necessità del Governo, si compiesse opera fatale per una nazione, la quale può essere sorpresa da circostanze gravissime da cui essa non può essere salvata che per atti di energia per parte dei suoi governanti. Cosa mai sarebbe avvenuto dell'Inghilterra se, dopo essersi William Pitt ritirato e dopo la pace di Amiens, fossero state rivolte accuse personali contro quell'uomo di Stato, che pure aveva regalato al suo paese il corso forzoso ed otto miliardi di debito in pochissimi anni? Che aveva dato sussidi all'Europa per tenerla legata al carro della sua fortuna e che, dopo il trattato di Luneville e quello firmato dalle potenze del Nord, si vidè abbandonato ed infine fu costretto a riconoscere le conquiste della rivoluzione francese e cedere Malta? Tuttavia si deve sinceramente riconoscere che i dubbi espressi sulla legittimità dell'operazione non furono completamente infondati. Poichè, se essa fu fatta nel solo ed esclusivo interesse delle banche, per quanto sia pur vero che la società si giova delle istituzioni di credito e che è interesse comune che nei momenti difficili esse siano sovvenute, non è però giusto che alla loro prosperità si immoli la modesta esistenza di cittadini laboriosi e che ciò, sotto il pretesto di necessità imprescindibili, venga fatto proprio da uomini che conoscono fin dove si estendono gli effetti deleteri della carta svaluta e su chi ne ricade la perdita.

Del resto la situazione delle Banche non era così grave come si era voluto rappresentarla, e lo prova il fatto che, mentre una disagiata condizione finanziaria ed economica era comune a tutti i rami della produzione ed a tutti i ceti di cittadini, la Banca Nazionale non mancava di distribuire lauti dividendi ai suoi azionisti e, lungi dal sovvenire il commercio e l'industria nel periodo di crisi, era guar-

dinga nell'accordare le anticipazioni e gli sconti, limitandoli molto nelle grandi città, e negandoli affatto nelle provincie. A ben diritto si può dire che in mezzo alla crisi economica di cui era travagliata l'Italia, le Banche di credito pel popolo, accordando il credito a quella parte del consorzio civile la quale, più di ogni altra, ebbe a soffrire dalla crisi, abbiano fatto miglior prova che le grandi Banche di emissione (1).

La condotta del Governo venne però spiegata ed in parte giustificata dal deputato Nisco (2), il quale ripeté alla Camera la verità economica enunciata il 15 marzo 1848 nel Parlamento francese da Ledru-Rollin: che il corso forzoso è un mezzo che i governi liberali hanno per mantenere e sostenere il lavoro contro l'egoismo del capitale. Infatti quando la carta non si può convertire, quando il pagamento in carta non può essere rifiutato, il ritiro dei capitali non ha luogo, anzi tutti si sforzano di volgere in capitale la ricchezza fiduciaria per trarne almeno l'utilità derivante dal movimento degli affari; ed è così che la produzione non si arresta ed il lavoro non si uccide.

Probabilmente questa verità economica, controbilanciata, del resto, da quella enunciata nel 1848 dal senatore Giulio (3), non fu compresa nel suo giusto valore, dalla maggioranza della Camera, già impressionata dagli effetti dolorosi del corso forzoso e benevolmente disposta a votare favorevolmente per la mozione Rossi; ma si comprese benissimo che lo Stato, trovandosi nella necessità di procurarsi dei fondi, non aveva potuto ricorrere ad un prestito all'estero, data la incertezza della nostra posizione, tale che anche Napoleone III si era ingannato sulle sorti della guerra; nè aveva potuto servirsi di un prestito all'interno, sia perchè mancava la materia per eseguirlo, sia perchè sarebbe stato indispensabile un certo periodo di tempo per la ripartizione di esso, mentre i bisogni del Tesoro erano stati rappresentati come urgenti. Così pure la maggioranza, dal fatto che il Tesoro non riuscirebbe a collocare i suoi buoni senza le Banche, poichè intanto

---

(1) P. TORRIGIANI, Delle Banche popolari e delle Associazioni cooperative. *Nuova Antologia*, agosto 1866, pag. 673.

(2) Discorso tenuto alla Camera dei Deputati, 3 gennaio 1868.

(3) Il senatore Giulio, relatore al Senato pel progetto Cavour circa l'affidamento del servizio di Tesoreria dello Stato alla Banca Sarda, scrisse che se i potenti istituti di credito recano immenso vantaggio al paese, è però incontestabile che essi servono anche a preparare le crisi commerciali.

essi trovano facile collocamento all'interno in quanto trovano facile sconto presso di esse, trasse la conclusione che lo Stato non subordina il suo interesse a quello delle Banche, ma fa invece il proprio interesse quante volte non faccia mai opera che le spinga al fallimento.

Ed il ricordo che le colonie inglesi del Nord-America dopo aver conquistato, per mezzo del corso forzoso, la loro indipendenza, per averlo poi voluto abolire d'un tratto, videro i quattro quinti della loro ricchezza precipitati nella voragine del fallimento, indusse la Camera a desistere da ogni proposito di abolizione immediata, e ad accettare l'ordine del giorno Nisco (1) per la nomina di una speciale Commissione di inchiesta, la quale esaminasse la questione e riferisse entro il 20 aprile intorno al modo, tempo e mezzi per raggiungere l'abolizione.

La Commissione ritenne equo e giusto che lo Stato, prima di obbligare la Banca a riprendere i pagamenti in valuta metallica, avrebbe dovuto estinguere il debito che esso aveva verso di essa e che appunto aveva originato l'ulteriore emissione di valuta cartacea. Sorse allora la questione (2) se lo Stato dovesse pagare alla Banca 278 milioni (i 250 milioni primitivi e poi altri 28 relativi alle provincie venete) o 378, aggiungendo a quelli altri 100 milioni mutuati dalla Banca al Tesoro in seguito a deposito di titoli dell'asse ecclesiastico pel valore nominale di 250 milioni.

Il Rattazzi (3), il quale era presidente del Consiglio allorquando venne discussa la legge sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico, ed aveva l'*interim* delle finanze allorchè venne fatta dalla Banca al Governo l'anticipazione dei 100 milioni sul pegno delle obbligazioni, accertò che l'operazione fatta colla Banca non era se non un'operazione ordinaria, convenuta nella stessa guisa che si sarebbe potuta stabilire da un privato. In forza di quella convenzione, il Governo aveva minacciato la Banca di alienare per conto di esso le obbligazioni, dietro compenso consistente nella provvigione del 0,75 per cento; intanto la Banca si obbligava ad anticipare al Governo, sopra il prezzo che si sarebbe ricavato dalle obbligazioni, la somma di 100 milioni, la qual somma doveva essere restituita alla Banca stessa sui secondi

---

(1) *Atti Parlam.*, 4 marzo 1866, pag. 2831.

(2) Il primo ad accennare alla questione fu il deputato Pescatore nella seduta del 4 marzo. *Atti Parlam.*, pag. 2831.

(3) *Atti Parlam.*, 4 marzo 1868, pag. 2834.

100 milioni che dalla vendita si sarebbero ricavati (1). Questi essendo i termini del contratto tra Stato e Banca, è giusto convenire col Rattazzi che, essendo la maggiore emissione di biglietti bancari assicurata dal provvedimento che ne assicurava il pronto ritorno alla Banca, l'operazione, quantunque avesse fornito alla Banca l'occasione di accrescere momentaneamente le sue emissioni, non era che una semplice anticipazione su pegno.

Di contrario avviso era il Ferrara, il quale, pur riconoscendo che il contratto passato tra Banca e Governo non conteneva che una semplice anticipazione su titoli, riteneva evidente che, ingiungendo alla Banca di riprendere i pagamenti in metallo, non le si poteva negare la facoltà di realizzare il suo portafoglio ed esigere quanto le era dovuto dallo Stato, quando il Governo avesse contrattato con essa come una qualunque casa commerciale.

La quistione non era di poca importanza, poichè, essendo allora viva la speranza di poter passare all'abolizione del corso forzoso, la differenza di 100 milioni avrebbe influito sulla qualità ed estensione dei mezzi necessari all'abolizione. Per esempio, se si avesse dovuto accogliere la proposta Pescatore, nel senso di obbligare la Banca di ridurre, entro un dato termine e per tutta la durata del corso forzoso, la sua circolazione entro la media della sua carta quando, prima del corso forzoso, essa era obbligata a pagarla a vista ed in oro, si trattava di comprendere nel computo oppure no i cento milioni, oggetto della controversia.

Se si avesse dovuto accogliere la proposta dell'on. Majorana-Calatabino, il quale proponeva l'espedito del biglietto governativo, purchè, invece di dargli la forma di fattura esclusiva del Governo, qualunque potesse essere la garanzia che vi si potesse ravvisare, si avesse il biglietto della Banca col marchio di annullamento apposto a cura del Governo, di quei 100 milioni di differenza si sarebbe dovuto tener conto all'atto di apporre ai biglietti della Banca, per l'ammontare del debito del Governo verso di questa, un bollo speciale o marchio, che rendesse inconvertibili solo quei tali biglietti e convertibili gli altri non contrassegnati dal marchio.

Però nella discussione che ebbe luogo alla Camera dei deputati, salvo l'accenno del Rattazzi, non si parlò affatto della differenza dei cento milioni, poichè, prima ancora di discutere sul modo

---

(1) Si noti che il valore nominale delle obbligazioni era di 250, ma l'emissione doveva aver luogo al corso di 78 per i primi dieci giorni e di 80 nei successivi.

di sopprimere il corso forzoso, venne agitata la questione se la soppressione stessa convenisse, oppure no; se essa avrebbe portato al risanamento della circolazione, o sarebbe stata la causa di mali maggiori.

§ 3.

Tra i più strenui oppositori dell'abolizione fu appunto il Ministro delle finanze Cambray-Digny (1), il quale, rettificando un'asserzione del deputato Rossi, che aveva calcolato a 300 milioni l'aggravio prodotto dall'aggio pei pagamenti all'estero fatti dal Governo, su quelli fatti all'interno, sulla differenza tra le importazioni e le esportazioni e sul consumo interno, profetizzava una crisi pari a quella avvenuta nel 1866, anzi maggiore, poichè non solamente sarebbe venuta a mancare alla circolazione la valuta cartacea che si intendeva di ritirare, ma sarebbe anche mancato quel miliardo di numerario su cui si era potuto contare nel 1866, ma che attualmente doveva considerarsi come inesistente poichè, dopo l'esodo verso l'estero, esso si era ridotto ad una metà appena, affatto insufficiente ai bisogni della nostra circolazione, tanto più che, al momento della ripresa dei pagamenti in numerario, la Banca Nazionale e con essa tutte le altre Banche minori, si sarebbero trovate nella necessità di realizzare i loro portafogli.

Si pensò allora di ricorrere ad espedienti intermedi e questi furono indicati dal Seismit-Doda, il quale in una riduzione della circolazione propria della Banca vedeva una sensibile diminuzione dell'aggio, e dal deputato Majorana-Calatabino che, esclusa senz'altro l'idea del prestito coatto, considerandolo come una vera spoliazione, accoglieva l'idea del biglietto governativo, purchè fosse circondato di garanzie tali che ne rendessero impossibile la moltiplicazione. E questa garanzia egli faceva consistere nel far circolare i biglietti della Banca, che sarebbero rimasti in circolazione per conto del Governo, contrassegnandoli con un bollo, piuttosto che emettere altri biglietti di fattura esclusivamente governativa. Nè è a dire che, facendo circolare il biglietto della Banca, contrassegnato dal bollo del Governo, questo si sarebbe indebitamente servito e giovato del credito della Banca, poichè, una volta che su di esso fosse stato apposto il marchio, esso sarebbe stato trasformato, e sarebbe diventato biglietto del Governo.

Nè ciò significava restringere il corso forzoso a quella circola-

---

(1) *Atti Parlam.*, 5 marzo 1868, pag. 2837.



zione che correrebbe nel paese per conto del Governo, poichè quei tali biglietti contraddistinti coll'imposizione del marchio, non sarebbero stati inconvertibili; si trattava solo di tenerli in circolazione per mezzo di un espediente atto a richiamare su di essi tutta intera la fiducia dei possessori. Essi sarebbero stati accettati nel pagamento delle imposte ed avrebbero goduto di un trattamento analogo a quello fatto pei buoni del Tesoro, corrispondendo su di essi una specie di aggio od interesse che servisse nei riguardi del possessore come una specie di allettamento a conservarli. — Così si corrisponderebbe l'uno per cento pei primi due mesi, il 2 per cento per i successivi due mesi ed il 2  $\frac{1}{2}$ , per cento per gli altri mesi fino ad un anno. La loro estinzione doveva poi avvenire gradualmente mediante le economie della spesa dell'aggio dell'oro.

Un altro importantissimo suggerimento era dato dall'on. Majorana. Era certo che alla fine del 1869 vi sarebbe stata una differenza effettiva tra il valore dell'oro, dell'argento e dei biglietti. Ora, riteneva il Majorana, se si avesse potuto trovar modo di rendere possibile la diminuzione delle ricerche presso la Banca, se si avesse potuto differire i pagamenti in genere ed intanto fare affluire anticipatamente nelle casse della Banca una parte dell'oro sottratto alla circolazione, ogni inconveniente a danno della Banca sarebbe stato evitato. Egli pensava che, accordando per legge un piccolo aggio sei mesi prima e sei mesi dopo la soppressione, mediante questo piccolo incoraggiamento, sarebbe cessata l'eccessiva affluenza di biglietti, la quale, con ragione, era considerata come la causa di possibili rovesci, o negli sconti della Banca, o nelle operazioni di alto commercio, e sarebbe stato richiamato anche con anticipazione il numerario in quantità equivalente al bisogno.

Ma nè la proposta del Seismit-Doda nè quella del Majorana e nessun'altra vennero accettate, poichè tutte facevano della soppressione del corso forzoso una questione distinta dal riordinamento del sistema tributario e delle pubbliche amministrazioni, mentre il Ministero era deciso a non passare alla soppressione del corso forzoso senza aver prima ottenuto il pareggio o, per lo meno, « ristabilito lo stato finanziario ».

Fu così che la discussione finì colla proposta di nomina di una Commissione d'inchiesta, la cui relazione, dovuta all'on. Cardona, venne presentata alla Camera il 25 luglio 1868 (1).

---

(1) Per l'aggiunta della Commissione all'art. 73 e variazioni al 78 V. *Atti Parlam.* 1868, pag. 4451. Per la discussione V. *Atti Parlamentari* 2-3-4 agosto 1878.



## § 4.

Le proposte fatte dalla Commissione si riducevano alla limitazione della emissione entro tre mesi, a 700 milioni ed alla proporzione delle emissioni future alla riserva metallica. Veniva inoltre proposta l'emissione di biglietti da una lira per l'importo di 6 milioni, come pure, la Commissione sosteneva il principio di limitare in qualche modo la libertà della Banca, nel senso che le si vietassero alcune operazioni.

Per ciò che riguarda quest'ultima parte, si diceva che la limitazione si poteva benissimo imporre in forza del decreto, avente forza di legge, del 1° maggio, che diceva testualmente così: « Il Governo del Re ha facoltà di vigilare sopra l'amministrazione degli Istituti di credito, di cui si parla nel decreto precedente, di riscontrare le loro operazioni e di opporsi alla esecuzione delle deliberazioni e procedimenti contrari ai loro statuti, alle leggi e regolamenti dello Stato ».

Veramente questo articolo, in cui non si parla che di sorveglianza degli Istituti di credito, non venne dai più ritenuto sufficiente ad alterarne gli statuti, senza il consenso della rappresentanza degli Istituti di credito medesimi.

D'altra parte una tale limitazione, che null'altro aveva di mira che impedire che gli Istituti di credito venissero trascinati in qualsiasi modo dalle insistenze e inconvenienze governative, non poteva non essere che illusoria, e la storia di un gran paese, di quello che meglio e più di tutti gli altri è abituato a rispettare le leggi e le tradizioni, ce ne fornisce parecchi esempi.

Dopo che Guglielmo III sanzionò lo stabilimento della Banca di Inghilterra cogli atti III e IV del suo regno, egli stabilì che era proibito sotto qualunque forma od in qualunque caso alla Banca di fare operazioni collo Stato. Fulminava le pene più severe e la perdita dei privilegi se a questa legge la Banca avesse trasgredito. Ebbene, nel 1708, la regina Anna fu costretta a ricorrere appunto alla Banca. Questa fece al Governo grandi anticipazioni e ne ottenne in cambio grandi concessioni; gli atti di Guglielmo III vennero distrutti, ed il Parlamento, in una dichiarazione solenne, ringraziò la Banca per avere ben meritato della patria.

Nel 1845, sotto il regno di Giorgio III, l'Inghilterra si trovò nuovamente in gravi difficoltà, ed ancora una volta la Banca venne in aiuto del Governo, e le occasioni in cui il Ministro Pitt si rivolse ad essa non si possono contare, e ciò non solo allo scopo di ser-

vire il proprio paese, ma anche per sostenere il prestito all'Austria e per giungere al corso forzoso, durato dal 1797 al 1821.

E classico, nella storia delle Banche, l'atto che venne votato nel 1844 ad insistenza di sir Robert Peel, che impressionato dal rischio corso dalla Banca d'Inghilterra durante le crisi del 1838 e del 1839, alle quali potè sfuggire solo coll'aiuto della Banca di Francia, propose un *bill* di limitazione, nel quale si fissava a 14 milioni il limite massimo di emissione della Banca.

Ma allorchè nel 1847 si avvertirono i segni precursori della crisi, il Cancelliere dello Scacchiere non potè fare a meno di dichiarare in Parlamento che numerose deputazioni si erano rivolte a lui perchè si sospendesse l'atto del 1844. Il Governo, impreparato a tale provvedimento, non volle consentirvi, ma, deciso a venire in soccorso della Banca, rinunciò ai sussidi che esso ne riceveva all'ultimo giorno del quadrimestre pel pagamento degli interessi. Sforzo inutile, perchè col 1° agosto incominciò la serie infinita dei fallimenti, fino a quando il Governo, stretto dalle insistenze di tutti, prese la determinazione di autorizzare la Banca ad emettere biglietti al di là dei limiti dell'Atto. Il sig. Gurney affermò che tale provvedimento produsse il suo effetto in soli dieci minuti! Non sì tosto si seppe che potevansi avere biglietti, che ne scemò il bisogno; così che, mentre in un momento tutto il credito della Gran Bretagna era in pericolo di imminente distruzione totale, nel termine di un'ora, fu salvato dall'emissione di 400.000 sterline. In tale occasione sir Robert Peel non mancò di farsi innanzi a difendere l'Atto di cui egli era stato l'autore, facendosi anche forte dell'opinione del Cancelliere dello Scacchiere che riversava la responsabilità della crisi sulla Banca, che veniva accusata di essere troppo tardiva nell'elevare il saggio dello sconto; anche lord Overstone fu del parere che l'Atto del 1844 non ebbe alcun effetto nell'aggravare la crisi dell'aprile; ma il Comitato della Camera dei Comuni, chiamato a fare un'inchiesta, nella sua relazione dell'8 giugno 1848, raccomandò che si emendasse l'atto in guisa da creare un potere discrezionale di rilassamento (1). Ad ogni modo resta indiscutibile la necessità della sospensione!

A tale provvedimento si ricorse anche durante la crisi del 1857, allorchè, fallite importantissime ditte, resosi impossibile o quasi lo sconto, e moltiplicatesi le richieste dei privati del loro attivo, il Governo, per evitare una rovina universale, informò la Banca che esso

---

(1) DUNNING-MACLEOD, *La teoria e la pratica delle Banche*. Tipografia Ed. Torinese, pag. 544-553.

era disposto a proporre al Parlamento un *bill* di indennità per l'eccedenza delle emissioni. Questa volta, un tale provvedimento, non ebbe effetto immediato, come nel caso precedente, tuttavia esso bastò a calmare l'eccitazione del pubblico ed il Parlamento approvò la sospensione dell'atto fino al 1° gennaio; nel fatto essa durò soltanto fino al 24 dicembre, giorno in cui, avendo i direttori ridotto il saggio dello sconto all'8 %, l'atto venne così richiamato in vigore (1).

Durante la grande crisi del 1866, della immensità della quale basti a darne un'idea il fatto che la sola Ditta Overend Gurney and C. fallì con un passivo di 10 milioni di sterline, le dichiarazioni del Cancelliere dello Scacchiere il quale annunciava che il Governo, seguendo i precedenti del 1847 e del 1857, era proclive alla sospensione dell'Atto del 1844, vennero accolte da fragorosi applausi dalla Camera dei Comuni.

Il Nisco, citando alcuni di tali esempi, credeva di avere così, a mezzo dell'esperienza, rivendicato la vera scienza, ma il Sella gli fece osservare che, nonostante tutto, l'Inghilterra manteneva sempre in vigore l'Atto del 1844.

Però il Sella, pur essendo un bancofilò e pur mostrandosi scettico di certe pitture molto fosche fatte dei danni cagionati dal corso forzoso, parlando per conto della Commissione parlamentare, non esitò a dichiarare che quel danno esisteva e che veniva pur troppo a gravare la classe dei salariati, cioè coloro pagati a stipendio fisso, il quale resta ridotto in misura corrispondente all'aggio. Ciò premesso, egli argomentava che se è giuoco forza rassegnarsi dinanzi all'inevitabile, sarebbe però dovere di un Governo onesto fare in modo che quella inevitabile tassa sul lavoro tornasse almeno a profitto dello Stato, e non mai degli azionisti della Banca Nazionale cui veniva distribuito un dividendo del 30 %. Fu questo il principio e concetto dominante che indusse la Commissione a proporre la limitazione (2), considerata come un passo verso l'abolizione.

Si discusse se proporzionare tale limitazione al capitale od alla riserva metallica, ma, rimandando la soluzione del problema al tempo in cui sarebbe stata preparata la nuova legge per l'emissione, si concluse col fissare ad un massimo di 750 milioni la circolazione dei biglietti per conto della Banca Nazionale (3).

(1) Vedi DUNNING MACLEOD, pag. 556-561.

(2) Discussa ed approvata in Senato il 21 agosto 1868: promulgata il 3 settembre. N. 4579.

(3) Vedi anche seconda Relazione della Commissione di inchiesta 28 novembre 1868, relatore Lamperti.

## § 5.

Dunque il corso forzoso non fu abolito nel 1868, ma nel 1869, e precisamente il 24 maggio, l'on. Alvisi presentava un progetto di legge (1) sulla costituzione di una società intitolata « Unione del Credito, Banca Nazionale d'Italia », la quale tendeva ad equilibrare il bilancio attivo col passivo a tutto il 1872 ed a togliere il corso forzoso. Quel progetto restò senza applicazione; tuttavia la proposta del deputato Alvisi è importante dal punto di vista politico e scientifico, poichè il progetto si informava al principio della libertà e pluralità delle Banche, considerando che soltanto dalla moltiplicazione dei liberi Istituti di credito circolante la produzione può ottenere largo e provvido aiuto.

Si trattava di costituire una società intitolata « Unione del Credito, Banca Nazionale Italiana », con un capitale di 200 milioni, diviso in duecentomila azioni, da acquistarsi da tutte le Banche di circolazione di credito mobiliare, dalle Casse di risparmio e gli Istituti di credito di qualunque natura fino alla concorrenza della metà del loro capitale sociale. Tale nuovo Istituto era autorizzato ad emettere buoni a vista od al portatore, pel quintuplo del capitale di fondazione, quando però fossero garantiti con egual somma di valori pubblici governativi o di cambiali di primo ordine realizzabili entro 20 giorni.

Nel formulare tale progetto, l'on. Alvisi si era ispirato al concetto di Cavour, il quale nel 1851 aveva detto che nulla di più facile sarebbe stato che trovare il capitale per creare un grande istituto di credito; l'idea fondamentale del suo progetto era dunque quella della fondazione di una sola Banca costituita dalla partecipazione proporzionale di tutti gli Istituti di credito e dei privati. Essa sola sarebbe stata autorizzata alla emissione del biglietto per ora inconvertibile e poi a corso legale, ma in quella cifra che bastasse ai bisogni dei presenti e futuri sbilanci del Tesoro. Calcolando che allo Stato occorreva quasi il doppio della somma preveduta dal Ministro, il biglietto inconvertibile non sarebbe per una cifra maggiore di quella di circa 800 milioni, cioè nella proporzione accordata per legge alle Banche autorizzate dal Governo. Tutti gli altri Stabilimenti di credito o Banche, che avessero funzionato almeno da tre anni e che avessero un capitale non inferiore ai quattro milioni, sarebbero stati autorizzati ad emettere

---

(1) Vedi *Atti Parlam.*, 1869, pag. 6703.

biglietti al portatore pagabili a vista in moneta metallica od in biglietti di Banca al corso legale. Tale emissione non avrebbe potuto eccedere il triplo del capitale versato in conto azioni, coll'obbligo della riserva del terzo delle somme depositate in conto corrente fruttifero ed infruttifero.

§ 6.

Non miglior fortuna del precedente ebbe la convenzione tra il Ministro Cambray-Digny ed il direttore della Banca Nazionale, concernente il passaggio del servizio di Tesoreria a quell'istituto (1).

Si premetta che il passaggio del servizio di tesoreria alle Banche proposto dal decreto 23 ottobre 1865, aveva dato luogo all'interpellanza Nisco del 19 novembre e che la risoluzione adottata allora per appello nominale, causò la crisi ministeriale.

L'attuale convenzione, composta di 28 articoli, provvedeva in pari tempo alla cessazione del corso forzoso dei biglietti di Banca, poichè questa si obbligava di riprendere il cambio a vista, in valuta metallica, dei suoi biglietti, entro sei mesi, dopo aver ricevuto dal Governo il pagamento dell'intero ammontare dei suoi crediti, tanto pel mutuo di 278 milioni, quanto per l'anticipazione di 100 milioni sul deposito di obbligazioni dell'asse ecclesiastico (art. 18).

Quanto al funzionamento contabile, era convenuto che la Banca avrebbe tenuto nella sua amministrazione centrale, presso la sede del Governo, due conti, cioè: un conto corrente di debito e credito rispetto al Tesoro ed un conto definitivo di debito e credito verso lo Stato, che sarebbe stato presentato alla Corte dei Conti per la debita revisione ed il legale accertamento. Nel conto corrente del Tesoro si sarebbero portate a debito della Banca le somme effettivamente incassate nelle varie provincie, il giorno successivo a quello in cui pervenne alla sede del Governo la notizia del versamento fatto. Si sarebbero portate a credito della Banca le somme per le quali fosse spedito ordine di versamento, a partire dal giorno in cui l'ordine venne trasmesso alla Banca, se a vista, oppure dal giorno della scadenza del debito, se a termine. Tale conto doveva essere chiuso giornalmente tra il Tesoro e la Banca. La differenza tra il credito ed il debito avrebbe costi-

---

(1) Vedi *Atti Parlam.*, 1869, pag. 6705. — La convenzione porta la data del 29 maggio; l'autorizzazione del Consiglio Superiore della Banca, la data del 14 aprile.

tuito il fondo a disposizione del Ministro delle finanze. Nel conto definitivo da presentarsi alla Corte dei Conti dovevano figurare ed essere giustificate le somme effettivamente incassate e quelle effettivamente pagate; tal conto sarebbe stato presentato ogni mese. La differenza tra le somme effettivamente incassate e quelle effettivamente pagate, che sarebbe risultata dall'esame della Corte dei conti, avrebbe costituito un residuo attivo dell'erario.

La Commissione (1) che fu nominata a studiare il progetto di legge e la convenzione, scorse unanimemente, come difetto primo e fondamentale, la mancanza di una vera e solida malleveria che accertasse l'adempimento degli obblighi da parte della Banca. Vi trovò poi un'esuberanza di patti esclusivamente favorevoli alla Banca e senza corrispettivo a favore del Tesoro nazionale. Ed osservò per giunta che, quand'anche la convenzione non fosse lesiva in se stessa allo Stato, dovrebbe esser sempre respinta per la ragione speciale che nelle anormali condizioni in cui a quel tempo ci si trovava riguardo a tutto ciò che concerneva l'esercizio del credito, l'idea di affidare alla Banca il servizio di tesoreria, riusciva inopportuna.

Non è possibile riassumere qui, neppure per sommi capi, la relazione del Ferrara; tuttavia è pregio dell'opera ripeterne qualche concetto.

Anzitutto egli e tutti i membri della Commissione si mostrarono allarmatissimi pel dubbio sorto loro in animo che la Banca Nazionale aspirasse alla distruzione della Banca Toscana, come si persuasero anche che non meno intenso fosse il desiderio di annichilire il Banco di Napoli. E tutta la Commissione unanimemente non volle credere alla generosa partecipazione che, giusta l'art. 25, veniva ad accordarsi a quel Banco; essendosi ognuno dei suoi membri facilmente avveduto che la Banca Nazionale, costretta a dividere il servizio con esso, aveva poi pensato di servirsi di un articolo successivo (l'art. 27), come arma per annullare la facoltà data al Banco coll'art. 25. A prima vista, nulla di più equo che il periodico scambio dei rispettivi titoli fiduciari, nel modo prescritto dall'art. 27. Soltanto si può con ragione osservare come l'ultima clausola di quell'articolo tenesse nascosto il mezzo infallibile per accaparrare le fedi di credito del Banco di Napoli e domandarne il pronto rimborso in moneta metallica per ridurlo, se non alla stretta necessità di fallire, almeno a

---

(1) Torrigiani, Ferrara, De Luca Francesco, Mezzanotte, Majorana-Calatabrino, La Porta.



quella di capitolare, così da rinunciare alla partecipazione al servizio di tesoreria.

Inoltre, nell'art. 22, la Banca si obbligava a riprendere i pagamenti in valuta metallica: chiedendo in compenso il corso legale. È questa la parte del progetto di legge, della convenzione e della relazione su cui ci preme insistere maggiormente.

Coloro che non hanno un concetto ben chiaro sull'indole della circolazione bancaria, cadono agevolmente nell'errore di attribuire al corso legale un carattere per lo meno indifferente; lo riguardano come cosa ben giusta, semplice, confortata da buoni esempi e soprattutto desiderabile in un paese la cui circolazione fiduciaria si trovi allo stato nascente. Invece, nella realtà, regnando il corso forzoso, è assurdo invocare il corso legale. Entrambi hanno un fondo comune, che è l'obbligo imposto di ricevere come moneta la carta, e differiscono soltanto in ciò che nel corso forzato la carta avuta come moneta non può trasmettersi ad altri che come moneta, tutti sono tenuti a riceverla e nessuno può domandarne il rimborso; laddove nel corso legale, colui che sia costretto a riceverla, sebbene non possa rifiutarla, ha pieno diritto di pretendere il cambio presso quel banco o qualunque Istituto di credito da cui fosse emessa. Ora quando, per effetto del corso forzoso, i biglietti si trovano inconvertibili, è chiaro che essi godono implicitamente il corso legale ed il domandarlo è assurdo o bisogna ritenere che la domanda contenga un proposito nascosto.

Ma, pure ammettendo che il corso legale dovesse aver luogo dal giorno in cui la Banca riprendesse il pagamento dei suoi biglietti in valuta metallica, la Giunta non esitò a dichiararsi contraria all'idea di conferire a qualsiasi carta fiduciaria, e perciò convertibile, un carattere obbligatorio. Essa opinava che in un paese, in cui il biglietto bancario sia bene accreditato e comodo ad usarsi, ognuno, senza la necessità di prescrizioni legislative di sorta, l'accetterà volentieri, magari più volentieri della moneta metallica. Ma per poco che la sua convertibilità riesca difficile, per poco che non si possa riscuoterne la valuta nei luoghi e nei momenti ch'è occorra al possessore, ordinare che sia ricevuto forzatamente sarà una violenza manifesta; per cui, per rendere tollerabile in pratica il corso legale, occorre uno stato di cose nel quale tutto ciò che potrebbe far ombra alla circolazione del biglietto privilegiato trovi così pronto e gratuito il suo rimedio e che appunto per ciò finisca di fare ombra. Per cui, allorché (1833) venne definitivamente concesso alla Banca di Inghilterra il *legal tender* (1), nonostante l'allarme prodottosi in sulle prime, la

(1) DUNNING-MACLEOD, *op. cit.*, ed. Soc. Tip. Ed. Torinese, pag. 516.



popolazione ci si abituò facilmente, perchè le istituzioni di credito, le Compagnie a capitale riunito, i banchieri privati, vi si trovavano già diffusi ed i biglietti di banca riuscivano così bene accettati a qualunque cassa che in ogni angolo del paese si permutavano così agevolmente con ogni altra specie di carta o danaro sonante e possedere carta era ritenuto perfettamente lo stesso che possedere oro. Ebbe lo stesso la Banca Nazionale degli Stati Uniti in tutto il territorio della Confederazione, ma l'ebbe in un periodo in cui ciascun Stato formicolava di Banchi locali in diretta e continua relazione col gran Banco di Filadelfia, e l'uso della carta fiduciaria era spinto a tal segno da destare poi quel gran fanatismo che dette origine al *Banking System*.

In simili circostanze, decretare il corso legale sarà un'ingiustizia dal punto di vista teoretico, ma in pratica, può essere definito un innocuo trastullo del legislatore. Diviene al contrario un flagello là dove i mezzi di credito sono limitati ed il cambio dei biglietti, per qualunque ragione, difficile.

La Francia non potè mai rassegnarsi ad accettarlo che in tempi di violenza ed a titolo di violenza. Quando, dopo Austerlitz, Napoleone volle ricostituire la Banca di Francia, coprendola colla sua protezione, una prima questione sorse sulla applicazione della legge del 22 aprile 1806; se una cambiale potesse legalmente essere pagata in biglietti di Banca, senza, beninteso, il consenso del creditore; il Consiglio di Stato si affrettò a dichiarare che questi avrebbe potuto pretendere il pagamento in moneta metallica.

In breve, la Commissione opinava che, date le condizioni in Italia affatto diverse da quelle dell'Inghilterra e degli Stati Uniti, sarebbe sorto un traffico intermedio, pel quale la carta sarebbe stata sì convertita in danaro, ma a patto di subire uno sconto, né poteva essere altrimenti dal momento che le sedi e succursali della Banca erano così rare e staccate che, uscendo appena dai capoluoghi, lo scontista sarebbe stato un vivo bisogno.

La Giunta si mostrò inoltre sfavorevole alla progettata riforma intorno alla circolazione dei biglietti fiduciari, e concluse, infine, che la convenzione fosse inaccettabile sotto ogni riguardo.

#### § 7.

È poi pregio dell'opera accennare ancora in questo capitolo ad una convenzione tra il Ministro delle finanze Cambray-Digny ed i rappresentanti della Banca Nazionale Sarda e della Banca Toscana che intendevano fondersi. L'esame della convenzione venne affidato

ad una Commissione speciale di cui Seismit-Doda fu relatore. Dalla storia delle vicende e trattative occorse per la fusione delle due Banche, risulta:

1°) Che i Toscani dappprincipio si erano energicamente opposti alla fusione, salvo che essa avvenisse sotto determinate condizioni;

2°) Che in quelle trattative i delegati della Banca Toscana avevano difeso le più sane teorie del credito contro i sofismi ed il concetto utilitario del privilegio che mirava esclusivamente alla creazione della divisata Banca d'Italia.

3°) Che tale fusione, per quanto osteggiata dall'opinione pubblica e dalla Camera stessa, era stata però voluta dalla Banca Nazionale Sarda, che mirava ad eliminare in Toscana, sede del Governo, una sì potente rivale e che attualmente essa era desiderata dagli azionisti della Banca Toscana stessa, pel guadagno che ne sarebbe conseguito nel cambio delle loro azioni e ciò senza più tener conto dei peculiari bisogni e diritti delle Provincie toscane.

Gli azionisti si erano serviti, quale argomento principale per chiedere al Parlamento l'autorizzazione alla fusione, del fatto che il trasferimento della Banca Nazionale a Firenze aveva causato loro danni enormi per i quali essi chiedevano al Governo un indennizzo che il Ministro delle finanze non esitava a chiamare *atto di giustizia* (1).

Ma la Commissione trovò il modo di dimostrare nella sua relazione (2) che l'utile medio annuale degli azionisti della Banca Toscana era stato per un decennio del 12 %, lucro che essi ritraevano, malgrado la presenza e la concorrenza della Banca Nazionale, anzi quella percentuale era perfino salita, in un anno, al 13,50 (3). Veramente, a tal proposito, il Ministro Cambray-Digny aveva osservato che se la gestione della Banca Toscana aveva dato tali felici risultati, nonostante la concorrenza della Banca consorella, lo si doveva appunto alle agevolzze ottenute da quest'ultima; ma la Commissione riuscì a dimostrare che, per confessione della stessa Banca Toscana (4), la Banca Sarda le presentava al baratto biglietti per oltre due milioni di lire al mese, dacchè esisteva il corso forzoso, mentre il baratto ordinario, prima del trasferimento della Banca Nazionale Sarda a Firenze, non raggiungeva che un milione al mese. Era ancora risultato

(1) Vedi Relazione del Ministro delle finanze, 21 gennaio 1869.

(2) Vedi Parte I, *Atti Parlam.*, 1869, pag. 7075.

(3) Vedi Allegato E.

(4) Vedi pag. 21 della Relazione.

che la Banca Sarda non rispondeva mai uno dei biglietti toscani che era obbligata ad accettare in Toscana, dove avevano corso coatto, ma li accumulava settimanalmente, per poi presentarli nella cifra di mezzo milione in cambio dei proprii all'istituto minore; che le operazioni di sconto praticate dalla Banca Toscana erano sdegnate dalla Banca Sarda sol perchè lo statuto le vietava lo sconto a due firme.

Inoltre la Commissione si servì largamente della Relazione della Commissione che, come abbiamo già visto, era stata nominata ad operare un'inchiesta sul corso forzoso, ed alla quale era risultato che, negli ultimi dieci anni, circa 900 milioni di sconti disseminati nel paese, sopra cambiali a due firme, senza perdite gravi e ripartiti con equità e prudenza; oltre 300 milioni di anticipazioni, una circolazione mai abusata, un cambio di biglietti mai rallentato con artifici, attestavano della floridezza della sua gestione (1). Ed il Boccardo nel 1861 (2) aveva scritto: « La nuova Banca (la Banca Nazionale Toscana) invece di proporzionare, come fanno le altre banche di circolazione, l'emissione dei suoi biglietti alla riserva metallica, la ragguaglia al suo capitale. Questo fondamentale principio di sua organizzazione, congiunto a quello dei depositi fruttiferi, rende meritevole di particolare encomio quello stabilimento, il primo e l'unico forse sul continente che abbia ascoltato ed attuato i veri principî della scienza ». Si noti ancora che una delle ragioni principali per cui la Commissione si oppose alla fusione, era questa: che mentre la Commissione parlamentare di inchiesta sul corso forzoso dei biglietti di banca aveva adottato il principio della pluralità e libertà delle banche, la progettata fusione implicava invece l'adozione del principio dell'unità bancaria (3).

#### § 8.

Un'altra convenzione di grande importanza fu quella presentata al Parlamento dal Sella, allora Ministro delle Finanze e per la quale il massimo di circolazione per conto della Banca veniva portato a 800 milioni. La relazione della Commissione che esaminò

(1) Vedi *Inchiesta sul corso forzoso*, vol. III, pag. 368.

(2) Vedi serie articoli intitolati: *Il credito e le banche in Italia*, nel *Corriere Mercantile* di Genova.

(3) Vedremo in un capitolo seguente in quali circostanze si compì la progettata fusione delle due Banche.

il progetto (1) approvò la convenzione, ma questa ebbe notevoli oppositori nel Nicotera e nell'onorevole Avitabile i quali misero in evidenza il fatto che mentre la convenzione era stata presentata in un momento in cui il Ministero non aveva potuto prevedere che la pace sarebbe stata turbata (2), quando il fabbisogno del Tesoro era naturalmente più ridotto ed era possibile vagheggiare l'idea dell'abolizione del corso forzoso, le condizioni ormai erano mutate. Non potendosi più contare sulla pace, e la guerra essendo imminente, mentre sarebbero rimasti a carico dello Stato gli oneri che la convenzione gli imponeva, sarebbe però venuta meno la possibilità dell'abolizione del corso forzoso.

Tuttavia nonostante l'opposizione fatta da quei deputati i quali non risparmiarono fiere accuse a coloro che propugnando in teoria la maggiore libertà bancaria (3) appoggiavano la convenzione intesa a sopprimerla, la convenzione venne approvata dal Parlamento.

Da questo momento e fino alla fine del 1880 furono tanti e di natura sì diversa i progetti presentati per passare alla abolizione del corso forzoso che sarebbe lungo e laborioso il discorrerne tanto più che essi, dovuti tutti o quasi, alla iniziativa di singoli deputati, pur essendo presi considerazioni, non ebbero neppure l'onore della discussione.

Tuttavia è pregio dell'opera, almeno dal punto di vista della storia, accennare ad alcuni fra essi.

Un progetto dell'on. Bellia (4) per l'istituzione di un *Monte di Garanzie* per assicurare la valuta cartacea naufragò in seguito alla sospensiva proposta dell'on. Majorana-Calatabino.

Maggiore interesse destò il progetto Servadio.

Questi reputava urgente di far cessare un sistema, secondo il quale la Banca Nazionale Sarda era di fatto « la Banca Unica, Banca di Stato, Banca di circolazione, aveva nelle sue mani la fortuna e la rovina delle industrie e del paese, tutta la circolazione del Regno

---

(1) Vedi Relazione Chiaves, 2 maggio 1870.

(2) 10 ed 11 marzo 1870.

(3) 19 marzo 1870. La relazione fu letta dal Pisanelli il 26 aprile ed il progetto ritirato il 2 maggio. — V. anche indice *Atti Parlam.*, pag. 116.

(4) Per le idee del Magliani sul corso legale, V.: « La proposta Servadio » nella *Nuova Antologia*, luglio 1870.

e le sorti dello Stato ad un tempo e quelle del commercio». Egli intendeva di stabilire il credito nazionale mediante il credito regionale, di porre in rapporto al Governo ed al pubblico, nella medesima condizione della Banca Nazionale, la Banca Toscana, il Banco di Napoli, ed anche altri istituti, se altri ve n'erano atti ad ispirare fiducia o ne potessero sorgere in appresso. A codesto scopo occorreva decretare la cessazione del corso forzoso ed avere perciò il mezzo di rimborsare prontamente la banca delle somme anticipate al Governo. Tali somme potevano procurarsi mediante convenzioni coi predetti Istituti con garanzia di buoni speciali del tesoro, fruttanti l'interesse del 5 %, da estinguersi gradualmente col prodotto delle vendite dell'asse ecclesiastico. Corrispettivamente si doveva affidare alle tre Banche il servizio di Tesoreria concedendo il corso legale dei loro biglietti.

A tal proposito il Magliani mosse delle obbiezioni le quali, entrando strettamente nell'ordine della politica bancaria, non ci riguardano da vicino — ma ne fece delle altre che, al contrario, è importante riassumere. Egli osservava che, per giungere alla desiderata soppressione, sarebbe stata indispensabile la riduzione al minimo dell'aggio tra la carta e la moneta metallica.

Una seconda condizione doveva esser quella della possibilità di mantenere, dopo decretata la convertibilità, la circolazione cartacea nella stessa misura mantenuta nel periodo di inconvertibilità immediatamente antecedente. Ma se la prima condizione poteva considerarsi come realizzata poichè l'aggio era allora già disceso al 2 %, altrettanto non poteva dirsi della seconda, poichè dovendosi, secondo il progetto, eseguire il pagamento delle somme dovute alla Banca Nazionale, per mezzo di un debito fatto con altri istituti, garentendolo con l'emissione di buoni speciali, da estinguersi col prodotto della vendita dei beni ecclesiastici, tutta l'operazione si riduceva alla sostituzione di un debito con un altro.

Mutava, è vero, la costituzione del debito, ripartendolo fra tre creditori, anzichè un solo, ma tal modo di pagamento, lasciando per molto tempo sussistere la circolazione nella medesima quantità di carta rappresentativa dei capitali anticipati al Tesoro, che esisteva prima del pagamento, rendeva impossibile il ritorno al cambio metallico.

#### § 9.

Fu così che a via di proroghe (1), si giunse fino al 3 febbraio 1881, il giorno in cui venne iniziata la discussione sull'abolizione del corso forzoso, insieme con quella della legge che creava un nuovo assetto

(1) *a*) Proroga del termine per la cessazione del corso legale dei biglietti che gli istituti di credito formanti parte del consorzio delle Banche

finanziario delle pensioni. Il progetto, dovuto agli onorevoli Magliani e Miceli, ebbe degno relatore nell'on. Majorana.

La discussione venne iniziata in un momento che chiameremo sfavorevole, poichè, come altra volta si era sostenuto che l'abolizione dovesse essere preceduta dal pareggio del bilancio, così ora al fantasma dello squilibrato bilancio nazionale, si aggiungeva la preoccupazione delle nostre non buone relazioni colla Francia, e si asseriva che un accordo con quella nazione era la condizione *sine qua non* per il risanamento della circolazione. A ciò, aggiungasi il pregiudizio

---

erano autorizzati a tenere in circolazione (Min. delle finanze Depretis e Min. dell'agr. Majorana-Calatabino). Vedi legge N. 3121, 21 maggio 1876, Leg. XII;

b) proroga di mesi sei al corso legale dei biglietti di Banca (min. delle finanze Depretis), legge N. 4212 del 26 dic. 1877, XIII Leg.;

c) proroga del corso legale dei biglietti degli Istituti di emissione e modificazioni alla legge 30 aprile 1874, N. 1920 (min. delle finanze Seismit-Doda), N. 4430 del 30 giugno 1878, XII Leg.;

d) proroga del corso legale dei biglietti Consorziali e disposizioni intorno agli Istituti di emissione (Min. dell'agr. Majorana), legge N. 4953 del 29 giugno 1879, XIII Leg.;

e) proroga del corso legale e provvedimenti intesi ad assicurarne la cessazione (min. dell'agr. Miceli e delle finanze Magliani), legge N. 5515 del 30 giugno 1880, XIV Leg.;

f) provvedimenti per l'abolizione del corso forzoso (min. delle finanze Magliani e dell'agr. Miceli), legge N. 133 del 7 aprile 1881, XIV Leg.;

g) nuova proroga del corso legale (min. agr. Miceli e delle finanze Magliani), legge N. 5809 del 31 dic. 1880, XIV Leg.;

h) proroga del corso legale dei biglietti degli Istituti di emissione (min. agr. Berti), legge N. 1772 del 25 dic. 1883, XV Leg.;

i) proroga del corso legale dei biglietti degli Istituti di emissione (min. agr. Grimaldi e delle fin. Magliani), legge N. 2849 del 31 dic. 1884 e N. 3167 del 28 giugno 1885, XV Leg.;

l) proroga al 30 giugno 1887 del corso legale dei biglietti degli Istituti di emissione (min. agr. Grimaldi e delle fin. Magliani), legge N. 5486 del 30 giugno 1888, XVI Leg.;

m) proroga al 31 dic. 1889 del corso legale dei biglietti degli Istituti di emissione (min. agr. Miceli e delle finanze Giolitti), legge N. 6143 del 30 giugno 1889, XVI Leg.;

n) proroga del privilegio degli Istituti di emissione e del corso legale dei loro biglietti (min. agr. Miceli e delle fin. Giolitti), legge N. 6570 del 25 dic. 1889, XVI Leg.;

o) proroga della facoltà di emissione dei biglietti di Banca e dispo-



ormai diffuso che la moneta di carta, sostituita alla metallica, generasse con l'aggio, sul nostro mercato, un beneficio a favore di alcune industrie nazionali, ed allora si avrà un'idea delle grandi difficoltà che il Magliani dovè superare, dentro e fuori il Parlamento, prima di vedere approvato il suo progetto (1).

Così mentre si era creduto che la Francia volesse involarci tutta la nostra rendita a saldo dei nostri debiti e poi inondarci con una pioggia di cartelle rinvilite, il Magliani narrò l'avvicinarsi del traffico tra i due paesi, concludendo che i titoli erano venuti a noi in buona copia nel 1866, tornando poi alla Francia, per tornare a noi nel 1870 e 1871 ed in buona parte anche nel 1875.

Passando ai cambi, egli presentava a p. 30 della relazione il nostro cambio Genova con Parigi, nel lungo periodo di quindici anni, dal 1866

sizioni preliminari pel riordinamento della circolazione (min. agr. Chimirri e delle fin. e tesoro Luzzatti), legge N. 314 del 30 giugno 1891, XVII Leg. Il provvedimento legislativo, con cui fu consentita questa speciale circolazione, era ispirato ad un concetto molto sano ed opportuno, quello cioè di rafforzare le riserve metalliche, mettendo gli Istituti in istato di conservare, senza sacrificio dei loro interessi, la parte di riserva in numerario eccedente il terzo della circolazione, ed il fine fu raggiunto; ma quando, sconoscendo ogni limite, la circolazione dilagò, la disposizione non ebbe altra applicazione pratica che quella di sottrarre al pagamento delle tasse che colpivano la circolazione eccedente, la parte corrispondente a quel tanto di numerario che ciascun Istituto teneva in cassa, oltre il terzo della circolazione ordinaria (vedi *Atti Parlam.*, Leg. XVII, I<sup>a</sup> Sess. 1890-91, disegno di legge Chimirri-Luzzatti, N. 142).

p) proroga della facoltà di emissione e del corso legale dei biglietti di Banca a tutto il mese di marzo 1893 (min. agr. Lacava), legge N. 729 del 25 dic. 1892, XVIII Leg.

q) proroga al 30 giugno 1893 della facoltà di emissione e del corso legale dei biglietti degli Istituti di emissione (min. agr. Lacava), legge N. 164 del 30 marzo 1893, XVIII Leg.;

r) proroga al 15 agosto 1893 della facoltà di emettere biglietti di Banca del corso legale di essi (min. agr. Lacava), legge N. 338 del 30 giugno 1893, XVIII Leg.

s) proroga del termine per la presentazione al Parlamento del Decreto Reale relativo al cambio dei biglietti fra gli Istituti di emissione (min. agr. Boselli e delle fin. Sonnino), legge N. 672 del 24 dic. 1893, XVIII Leg.

t) ordinamento della circolazione cartacea, emissione di buoni di cassa e creazione di monete di *nichel* (min. del tesoro Sonnino e min. Crispi, Calenda, Boselli), legge compresa nella precedente.

(1) Legge N. 133, 7 aprile 1881.



al 1880. Esaminando i 172 dati di cui si compone la tavola, risulta che l'aggio ci fu favorevole 122 volte e contrario 50 volte; su questi dati, il Magliani costruiva la sua conclusione che il mercato fosse propizio.

Quanto al pregiudizio che l'aggio costituisse una specie di protezione per alcune delle nostre industrie nazionali, il Magliani non volle trattarne scientificamente, contentandosi di osservare che allora si potrebbe parlare di danno quando si potesse dimostrare che della soppressione del corso forzoso nessun bene derivasse capace di compensarlo a ribocco. Si soffermò però alquanto a discutere la questione dei valori, concedendo che pei fabbricanti la abolizione dell'aggio implicasse aumento delle mercedi, ma ciò non poteva verificarsi che nella improbabilissima ipotesi che l'oro non provocasse una loro discesa nominale, così come il corso forzoso avea portato un aumento anche nominale. Ma se tale ipotesi si verificasse, cioè se l'oro non portasse seco una diminuzione nominale, si avrebbe l'aumento, ma esso non sarebbe per nulla l'effetto dell'aggio sparito, sarebbe determinato da mutazioni sopravvenute nello stato economico del paese, dalla necessità di migliori ordinamenti nel regime interno delle fabbriche e di sollevare così la condizione dell'operaio. Si sia sulla carta o sull'oro, solo il progresso economico potrebbe bastare a determinare l'aumento delle mercedi, desiderabile e necessario, e che si imporrebbe senza che i proprietari delle fabbriche e gli industriali in genere avessero motivo di lamentarsene, senza aver potuto aspettare il ritorno dell'oro, ma in pieno corso forzato, se fosse duopo.

Comunque, le prime rivelazioni delle proposte ministeriali produssero sul mercato monetario un'agitazione che non si calmò così facilmente. Mentre alcune industrie, sorte sotto la protezione del corso forzoso, levarono alti clamori per denunciare, esagerando, il male da cui sarebbero state colpite al momento dell'abolizione, altre accusavano gli istituti di credito di osteggiare l'abolizione del corso forzoso con i mezzi a loro disposizione, restringendo, cioè, gli sconti, ed aggravando in tal guisa, le angustie del commercio. La manifestazione più solenne in tal senso si ebbe in una riunione di commercianti, industriali e banchieri tenutasi in Torino ed altri centri quali Milano, Bologna, Genova; cose di cui il Governo si preoccupò e con esso anche gli Istituti di credito, per cui la Banca Nazionale, quella principalmente presa di mira, fece pubblicare uno specchio nel quale dimostrava che le anticipazioni e gli sconti da essa fatti nell'ultima quindicina superavano la media delle altre quindicine in corso (1).

---

(1) *Nuova Antologia*, Rassegna politica, 15 nov. 1880.

In tal modo la Banca riuscì a dimostrare la sua buona fede, ma non per questo la fiera opposizione al progetto si intiepidì, poichè gli industriali che si ritenevano danneggiati dall'abolizione del corso forzoso intuirono che, in seguito al ritiro di parte della circolazione consorziale, le banche avrebbero dovuto necessariamente ridurre il numero delle loro operazioni, ciò che avrebbe spostato molti interessi e precisamente quelli posti e stabiliti col 1866.

Ma è logico osservare che per quanto quegli interessi, sorti in seguito agli atti del Governo, dovessero essere rispettati, tale rispetto non dovea però essere spinto fino al punto di procurare il danno di altri, e ciò a prescindere da un'altra considerazione d'ordine immensamente più elevato, che, cioè, il capitale disponibile trovandosi ridotto, avrebbe finito col ritirarsi dalle speculazioni artificiali, per volgersi alle vere che danno un frutto reale e più durevole.

È appunto a questa collisione di interessi che debbono ascriversi le gravi contraddizioni in cui caddero la maggior parte degli oratori in Parlamento, così che spesso si udì parlare contro il progetto, chi invece parteggiava per esso, e si vide perorare pel mantenimento del corso forzoso, a causa delle condizioni di favore che esso creava a certe industrie, appunto chi professava teorie della più larga libertà economica.

Certo, la questione era complicatissima, poichè oltre alle industrie le quali, all'ombra dell'aggio dell'oro, erano sorte e non avrebbero potuto continuare a vivere senza di essa, bisognava curare gli interessi delle banche le quali, in conseguenza dell'aumento grande della circolazione e del valore della moneta metallica, avendo potuto fare un numero di operazioni molto maggiore che prima del corso forzoso, avevano visto crescere i loro profitti; profitti esagerati, in verità, ma la cui discesa non era il caso di provocare istantaneamente perchè, in fondo, esse non avevano fatto che giovarsi di una situazione legale ed, almeno sotto alcuni punti di vista, lo avevano fatto con vantaggio del paese.

Altra seria preoccupazione era fornita dal timore che, abolito il corso forzoso, l'Italia fosse invasa da un eccessivo flusso di argento, che, naturalmente, rinviando anche più, avrebbe fatto sparire l'oro; nonostante l'obbiezione che mentre la carta perdeva in paragone dell'oro l'1 l'2 %, l'argento perdeva il 10 %, non si capiva come l'argento non affluisse di già, a cacciare la carta.

Si temeva ancora che, abolito il corso forzoso, i biglietti affluissero agli sportelli delle Banche pel rimborso, ma non mancava chi, con ragione, osservava che appunto l'abolizione del corso forzoso,

avrebbe influito ad accrescere la fiducia del Paese nella carta, alla quale si era già abituati e che sarebbe stata conservata.

§ 16.

Tra i più caldi fautori dell'abolizione del corso forzoso, e tra i più accaniti oppositori del progetto, era l'on. Panattoni, (1) il quale, riducendo il progetto alla più semplice espressione, osservava che con esso si mirava semplicemente a raccogliere 644 milioni tra oro ed argento, a lasciare sul mercato una parte della carta già esistente, togliendo al nuovo titolo debitorio il carattere di carta del consorzio (2) ed imprimendovi il carattere di carta di Stato. Egli temeva che quei 340 milioni, lasciati in circolazione, sarebbero rimasti come simbolo e tradizione del regime che si voleva far cessare e avrebbero potuto un dì o l'altro mutarsi in fomite da più tristi regressi (3).

(1) *Atti Parlam.*, 3 febbraio 1881, pag. 3422.

(2) Vedi disposizioni per regolare la circolazione cartacea costituendo un Consorzio tra la Banca Nazionale, il Banco di Napoli, la Banca Nazionale Toscana, la Banca Romana, il Banco di Sicilia e la Banca Toscana di Credito (min. delle fin. Minghetti, legge N. 1920 del 30 aprile 1874). Secondo l'art. 8 di detta legge i sei Istituti riuniti in Consorzio per l'emissione, potevano emettere biglietti per proprio conto ed aventi corso legale (in opposizione ai biglietti consorziali aventi corso forzoso, che essi dovevano somministrare al Tesoro dello Stato), dovevano essere di tagli determinati, dei quali il più piccolo era di L. 50, mentre i biglietti consorziali erano del taglio minimo di L. 5. — Dopo la legge 7 aprile 1881, N. 133, Serie III, sull'abolizione del corso forzoso ed in seguito all'uso fatto dal Governo del Re della facoltà datagli dall'art. 19 di detta legge, di consentire con Decreto Reale alle Banche di emissione la circolazione di biglietti da L. 20 ovvero da L. 25, il Governo, avendo data la preferenza a quest'ultimo taglio, esso costituisce il taglio minimo a debito delle Banche, i tagli minori, da L. 5 e 10, essendo riservati ai biglietti che ancora rimangono in circolazione a debito dello Stato.

(3) Il progetto di legge di cui trattasi, consta di 19 articoli. Il Consorzio degli Istituti di emissione, istituito come sopra, doveva essere disciolto col 30 giugno 1881. I biglietti consorziali che a quel tempo si trovassero in circolazione, diventavano debito a carico diretto dello Stato, al quale, mediante il pagamento di un'indennità, doveva essere consegnata l'officina in cui si fabbricavano i biglietti consorziali. — Un decreto del Re avrebbe stabilito la data della ripresa dei pagamenti in metallo, intanto il Governo era autorizzato a stipulare un prestito per l'importo di 644 milioni, di cui 600 dovevano servire all'estinzione della carta in circolazione e 44 a rimborsare un mutuo in moneta metallica fatto dalla Banca Nazionale, con la convenzione 1° giugno N. 1275. Pel progetto di legge vedi *Atti Parlam.* 15 nov. 1880, pag. 1642.

Egli rimproverò al Ministero ed alla Commissione che, piuttosto che procedere per gradi, preparare il Paese a tal passo, studiare con ponderazione le vie per giungere alla meta, avevano preferito di adottare un sistema opposto, attuando la riforma di un subito. Egli opinava che siffatte trasformazioni sono per loro natura destinate a gettare sui mercati serie perturbazioni, tanto più gravi ed intollerabili quanto più brusco ed istantaneo è il passaggio dalle tradizioni e dalle abitudini del passato alle forme nuove dell'avvenire, servendosi in appoggio alla sua tesi, dell'esempio dei paesi che avevano proceduto nell'abolizione del corso forzoso, quali quello della Russia la quale, dopo il vano tentativo di spazzar via i proprii assegnati, mercè prestiti domandati alle varie piazze di Europa, i quali, non le servirono che a convertire durante sette lunghi anni, che 241 milioni di rubli, su una massa di 830, fu costretta a raccogliere, nel 1873, quella massa enorme di assegnati e convertirli in biglietti di Stato.

E la Francia, riuscì, dopo la disastrosa guerra del 1870, a riprendere i pagamenti in specie metallica solo dopo aver ripigliato lo sviluppo dei proprii commerci nei mercati esteri.

Ma all'on. Panattoni, per quanto egli avesse teoricamente ragione, si osservò che in Francia l'aggio non era stato così forte come in Italia e quindi si era potuto sopportare per un periodo di tempo più lungo e si aggiunse che tanto la Francia quanto gli Stati Uniti, avendo potuto stanziare 250 milioni all'anno per quella abolizione, si erano trovati in condizioni affatte diverse dalle nostre. Noi, per procedere all'abolizione, non si poteva non ricorrere ad espedienti straordinari, quale il prestito.

Era questo il mezzo preferito dal Governo e dalla Commissione (1) che ebbe il progetto in esame, escludendo *a priori* la possibilità che, una volta rifornitrici del capitale metallico, questo potesse prendere l'esodo verso l'estero, e specialmente verso la Francia, poichè il miglioramento economico del nostro paese, rivelantesi non per mezzo di

---

(1) Nel suo progetto, il Governo calcolava in 32 milioni gl'interessi da pagarsi su 640 milioni di capitale preso a prestito, al netto, beninteso, di ricchezza mobile. Esso dimostrava che un tal carico non solo era sopportabile, ma era possibile farlo senza impegnare gli avanzi annuali del bilancio; infatti 18 o 19 milioni si ricavano dagli effetti stessi dell'abolizione del corso forzoso, mediante la cessazione dell'aggio, mediante la cessazione del *forfait* pattuito col Consorzio, mediante la cessazione dell'interesse da pagare sui 44 milioni mutuati dalla Banca. Il resto occorrente il Governo intendeva ricavarlo mediante un'operazione di conversione delle pensioni.

statistiche artificiali, ma per una serie di indizi e fatti concordanti ed uniformi, era tale da non giustificare il timore della fuga del nostro capitale metallico.

Tuttavia è impressionante il pensare con quanta esitazione, uomini i quali tanto avevano scritto contro il corso forzoso, si accinsero a votare per l'abolizione.

Così il Favale, rilevando al Plebano come egli esagerasse i danni del corso forzoso, gli rimproverò di esagerare ancora in favore della legge di abolizione, attribuendo ad essa esclusivamente la discesa dell'aggio, senza pensare che tale caduta era dovuta, almeno in parte, alla stessa crisi gravissima avvenuta, sempre a causa della legge del novembre, allorchè invece di operare l'arbitraggio dei titoli dell'estero verso l'Italia, si fecero gli arbitraggi in senso opposto, per cui l'Italia era rimasta creditrice dell'estero.

Nè il Minghetti nel 1874, nè il Magliani nel 1879 avevano considerato la improvvisa caduta dell'aggio, in modo assoluto, come un beneficio. Se le conseguenze ne fossero sentite soltanto dagli aggiatori, allora la cosa sarebbe certamente meno grave, ma essa significa sempre aumento di imposte (1) e significa restrizione del credito e quindi rialzo del saggio dello sconto, e quindi disordine generale.

Per cui, come il Magliani aveva detto « guai se con sforzi anormali e con troppo affrettati provvedimenti si arrivasse alla meta; si correrebbe il pericolo di ricadere poi con danno e discredito assai maggiore nel medesimo stato da cui dobbiamo uscire... », così il Maurogonato, il quale tanto aveva scritto per sostenere che il corso forzoso è un danno enorme per l'erario ed il paese, e si era dichiarato pronto a votare le imposte più gravi pur di ricondurre il pareggio nel bilancio, che egli considerava come condizione *sine qua non*, per l'abolizione, asseriva ora che il Paese era stato colto all'improvviso dalla legge di abolizione, cosicchè tutti i valori erano discesi, le esportazioni diminuite ed i produttori esteri si erano trovati in condizione di fare efficace concorrenza ai nostri prodotti, per cui egli, impressionato da tanta fulminea rapidità, non esitò a definire il progetto un espediente politico del Ministro che sentiva il bisogno di aumentare il proprio prestigio politico.

Veramente non ci sembra lecito sostenere quest' accusa di indole politica, ma è indubitato che tanto il Governo quanto la relazione Morano furono eccessivamente ottimisti nelle loro previsioni, e gli

---

(1) Lo riconosceva anche la relazione ministeriale, a pag. 10.

stessi amici del Governo, quali il Branca ed il Luzzatti, non esitarono a ricondurre quelle rosee previsioni in confini più ristretti.

Mentre il Ministro ed il relatore si erano limitati a fare un confronto tra le importazioni e le esportazioni per dimostrare che esse, dal 1872 in poi, erano venute man mano aumentando e quindi concludere che tale aumento era indice di aumentata ricchezza, il Luzzatti richiamava la loro attenzione alla necessità di tener conto di due elementi principali; uno, l'aumento della popolazione; l'altro, quello della ragione media dell'aggio, poichè le merci che prima del 1806 erano state valutate in oro, dopo erano state valutate in carta.

Per ciò che riguardava le importazioni, e prendendo ad esempio lo zucchero che è una di quelle merci che rappresentano un grosso cespite del nostro movimento commerciale, risultava che il consumo nel 1861 era stato di 493,814 quintali e salito a 684,562 nel 1878; aumento effettivo sì, ma che, tenuto conto della popolazione e senza dedurre l'aggio medio dell'anno, risulta disceso a 2,48 da 2,52 che era. Del pari, mentre negli stessi anni di consumo del caffè da quintali 94,258 saliva a 126,926, la quota media era discesa da 0,48 a 0,45 per testa. E facendo un calcolo totale per le importazioni, risultava che nel triennio 1865-66-67 ogni abitante aveva importato per L. 36,97 e nel triennio 1878-79-80 per L. 37,71 con una differenza inferiore ad una lira, cui si riduceva tutto l'aumento che la relazione del Morana presentava come straordinario (1).

Quanto alle esportazioni, il loro aumento non sembrava neppure naturale al Luzzatti. Egli opinava che tale aumento non fosse un fenomeno naturale, spontaneo, ma che si connettesse, sia pure in piccola parte, col corso forzoso, coll'aggio, poichè è ormai dimostrato che durante il periodo del corso forzoso diminuiscono le importazioni e crescono invece le esportazioni. Ora, venendo all'abolizione del corso forzoso, era da temersi che le nostre esportazioni, già frequentemente e duramente minacciate, rimanessero del tutto pareggiate per cui, se al corso forzoso si volesse ad ogni costo arrivare, era almeno indispensabile prendere in nuovo esame l'argomento delle tariffe doganali e ferroviarie dall'aspetto dell'abolizione. E qui, noi non sapremo lodare abbastanza il fine accorgimento del Luzzatti che,

---

(1) Si noti che tanto il Morana, quanto il Luzzatti, consideravano le importazioni come un segno di floridezza e non di povertà economica. Vedi Discorso Luzzatti, *Atti Parlam.* 7 febbraio 1881, pag. 3537.

(2) HERTZKA THEODOR, *Ein soziales Zukunftbild*, Wien, Pierson. 1896.



meglio ancora del Branca, richiamava l'attenzione del Governo alla sorte che sarebbe toccata alle nostre industrie, dopo l'abolizione, tanto più poi che in Francia si pensava già a rincrudire le tariffe doganali di entrata per le merci provenienti dall'Italia, annullando così gli sforzi ed i provvedimenti del nostro Parlamento che, allo scopo di sempre più facilitare tali esportazioni, pensava ad esentare alcuni prodotti, per esempio lo zolfo, dai dazi di uscita.

Il Luzzatti, dunque, pur ritenendo esagerate, grandemente esagerate le teorie e le previsioni su cui il Ministro fondava l'opportunità e la bontà del progetto di abolizione, non escludeva la possibilità dell'abolizione stessa, ma proponeva di rivedere in tale occasione la tariffa doganale e tariffe ferroviarie, revisione intesa ad una riforma il cui scopo doveva essere quello di fare scomparire la differenza fra il trattamento di cui godono sulle ferrovie le merci provenienti dall'estero sotto il regime della tariffa cumulativa internazionale ed il trattamento sulle stesse linee alle merci nazionali. In tal modo si sarebbe potuto rimediare alle perturbazioni che, razionalmente, molti industriali temevano avvenissero il momento in cui il corso forzoso fosse abolito. Per ben comprendere la portata ed il significato della proposta di Luigi Luzzatti, è necessario accennare brevemente all'opera sua quale membro della Commissione di inchiesta sul corso forzoso. In allora, egli sostenne che la necessità di ritardare, piuttosto che affrettare, la divisata revisione delle tariffe, e ciò, non solo perchè, pendendo i negoziati colla Francia, non si sapeva quale esito ne sarebbe sortito, sia perchè egli negò che risultasse evidente l'ufficio protettore del corso forzoso. Non pochi industriali di Torino, quali il Mousset, il Chiesa ed il Mazzonis avevano espresso l'opinione dell'utilità del corso forzoso nella filatura; il Lualdi, al contrario, aveva designato il corso forzoso quale un flagello, aggiungendo che il progresso nella filatura del cotone era dovuto a tutt'altra ragione e che si era ottenuto *nonostante* il corso forzoso. Tra queste due opinioni contrarie, però, il Luzzatti era riuscito ad accertare che il salario, non solo era cresciuto per effetto dell'aggio, ma anche per altre ragioni ad esso estraneo, e non colla sua stessa rapidità.

Così pure, giunti a stabilire che l'interesse del capitale, per effetto del corso forzoso, era più alto e più costante nella sua altezza in Italia, Inghilterra, Svizzera e Francia, si concludeva che il corso forzoso aveva giovato in certo modo, ma più che altro, per l'effetto morale che di fatto, perchè l'effetto morale aveva avuto per conseguenza che non si era rischiato a fare delle grandi provviste, a com-

perare in grande. Il che era, in verità, solo con aspetto della controversia; infatti, se era risultato al Luzzatti che i commercianti italiani di filati e tessuti esteri, per le oscillazioni dell'aggio, erano più cauti nell'ingrossare i loro depositi in Italia, era anche risultato che la strabocchevole produzione degli inglesi e degli svizzeri, costretti a vendere ad ogni costo per non lasciare oziosi i loro capitali fissi, aveva moltiplicato le consegne in commissione e fatto una concorrenza asprissima.

Il Luzzatti scriveva testualmente: « Per fermo il corso forzoso, e segnatamente la perturbazione dell'aggio che sale e che scende, ha influenza sulle vicende delle importazioni ed esportazioni, ma essa si collega universalmente colle leggi economiche dei cambi internazionali e non colla ragione maggiore o minore dei dazi. Si perde di vista l'elemento principale, per metterne in rilievo uno che ha importanza subordinata. E questo si spiega con un errore di logica.

« Quando l'aggio si inasprisce o si tiene alto per vicende monetarie (esportazione di oro per acquisti di grani o di consolidato nazionale, ecc.) e non per la quantità della carta circolante a corso forzoso o pel cresciuto discredito dello Stato, allora le merci nazionali non aumentano di valore nella misura dell'aggio cresciuto. Ed allora crescono le esportazioni dei prodotti nazionali che si comprano con carta, la quale in appresso si cambia in oro con beneficio maggiore, e per contro scemano le importazioni dei prodotti forestieri. Questo fatto, chiarito dalle esperienze patologiche del corso forzoso, in tutti gli Stati che ne furono afflitti, si aveva in quelli intermedi, quando il disaggio della carta cresce per la ricerca improvvisa ed intensa dell'oro, e scapita più verso l'oro che verso gli altri prodotti. Sono periodi ad oscillazioni più o meno brevi, più o meno chiare, che precedono il processo di equilibramento il quale tende a stabilirsi anche fra il disaggio della carta, quale che siasi il motivo, ed il prezzo delle cose. Ma la speculazione nazionale ed estera, pronta ed avveduta, mossa dall'inesorabile senso del guadagno, opera in questi stadi intermedi, crescendo l'esportazione e sminuendo le importazioni, le quali in siffatte contingenze si dovrebbero ragguagliare a prezzi più bassi di quelli rappresentati dall'aggio dell'oro.

« Così, forse, si forma il pregiudizio, in tempi di aggio alto dipendente da vicende monetarie, che il corso forzoso giova alla protezione delle industrie nazionali, crescendo nell'effetto i dazi mentre non è il corso forzoso che produce questi effetti, ma una certa fase di aggio alto, dipendente da certe cagioni. Infatti, diminuendo l'aggio pur per influenze monetarie, e perdurando il corso forzoso, crescono

le importazioni e scemano le esportazioni. Può essere vero però *in ogni certi limiti*, l'opinione del signor Mazzoni che attribuiva un effetto morale al corso forzoso, poichè, parte restringendo le provviste accumulate di merci forestiere, parte diminuendo le importazioni in quei periodi di aggio alto che si sono esaminati, i prodotti nazionali si fanno conoscere di più, entrano nelle abitudini dei consumatori, e quando sono conosciuti, l'interesse e l'amor proprio spingono i produttori a migliorarli, ad accomodarli al gusto dei consumatori, i quali dispregiano le merci paesane. Infatti, il pregiudizio di non consumare prodotti esteri, che rivela un istinto popolare e patriottico ed una balda confidenza nelle forze della nazione sorge di consueto nel periodo di corso forzato ». E più sotto egli scriveva :

« Ma si ammetta, anche per un istante, l'ipotesi dei protezionisti del corso forzoso; si ammetta che il ripristinamento della circolazione metallica richieda che si aumentino i dazi. E si dice ad arte « i dazi » e non « certi dazi », poichè se si debbono compensare a mo' di esempio, i cotonieri, perchè non si compenserebbero gli agricoltori? I quali pagavano le imposte in carta e vendevano i loro prodotti in carta coll'aumento dell'aggio; mentre, tolto il corso forzoso, venderanno i loro prodotti in ispecie metalliche e pagheranno le imposte in ispecie metalliche. Fra il cotoniere e l'agricoltore, chi ci rimette di più? Il cotoniere compra all'estero la materia prima rincarata dell'aggio oscillante e non potrebbe speculare che sul salario degli operai, secondo le mercedi più basse quando aumentano, per effetto del corso forzoso, le vettovaglie, i fitti e via via discorrendo.

« Il che non essendo possibile, alla lunga il preteso beneficio scompare. Per contro, il danno dell'agricoltore è più evidente, tanto più che il cotoniere ha ottenuto una modificazione delle tariffe a lui propizia, e l'agricoltore no. Quindi non si parli di certe industrie manifatturiere, alle quali si darebbero compensi; o tutte o nessuna; e ci par decisivo l'esempio prescelto. Si noti però che il danno medesimo dell'agricoltore avrà il suo compenso nell'abolizione del corso forzoso, per effetto del miglioramento della pubblica economia. Ma, tornando al punto d'onde era mosso il discorso, anche i protezionisti del corso forzoso debbono desiderare che si indugi la revisione delle tariffe. Se si operasse oggi, quando il corso forzoso perdura, domanderebbero compensi a danni futuri, dovrebbero argomentare per congetture e non per evidenza di fatti.

Invece, quando la revisione si operi contemporaneamente all'abolizione del corso forzoso o poco dopo, cioè ad aggio interamente scomparso, allora vi sarà modo di dimostrare sperimentalmente, sen-

sibilmente, gli effetti dell'abolizione del corso forzoso sulle industrie o meglio, su certe industrie. L'indugio non pregiudica nessuna aspettativa ragionevole o illegittima che sia, e custodisce meglio i grandi interessi nazionali dei futuri negoziati. Inoltre tutti debbono desiderare che la prossima discussione sulle tariffe generali sia definitiva, fissata per molti anni, che sia perciò solenne ed esauriente. E non potrebbe essere nè solenne, nè esauriente in fino a che non siano risolti i grandi problemi della riforma elettorale e del corso forzoso e non siansi sistemati in modo certo e fermo le nostre relazioni doganali colla Francia ».

Quanto alle previsioni fatte al riguardo del saggio dello sconto, che il Favale avea preveduto sarebbe asceso altissimo, il Luzzatti opinava che, più che per intuizione, sarebbe stato preferibile procedere per induzione.

Studiando le vicende dello sconto negli anni precedenti, e tenendo conto dello scompiglio portato nel mercato dei capitali dalla crisi precedente, lo sconto era stato piuttosto basso, ma frequentemente variabile in Inghilterra, più alto, ma molto più stabile in Francia ed infine, in Germania, con oscillazioni meno rapide che in Inghilterra, ma ad un livello alquanto più alto che in Francia; in Italia infine lo sconto si era mantenuto più alto e più instabile che altrove, condizione di cose gravissime, se si pensa che la curva, indicante le gradazioni e le oscillazioni dello sconto, rappresenta la quantità maggiore o minore di capitali che possiede, indica cioè la sua potenzialità economica, le risorse su cui può contare e l'attitudine maggiore o minore ad impiegarle in imprese produttive.

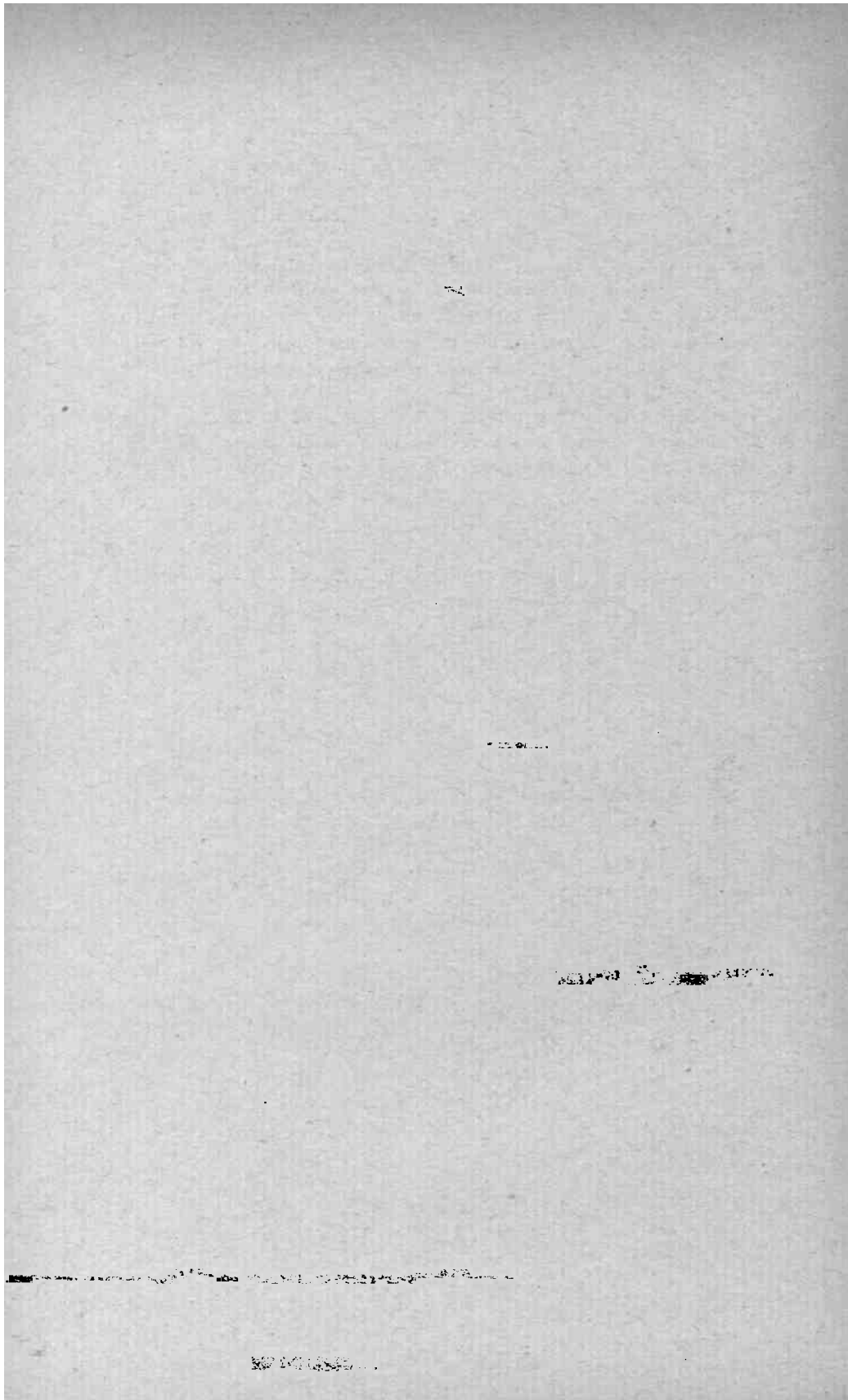
Ora egli temeva che, ritirando dalla circolazione tutti o quasi i biglietti di banca che attualmente vi erano, venisse a mancare il medio circolante, per cui egli si domandava in quale regime monetario noi fossimo per entrare, dal momento che si stava per uscire dal corso forzoso. Certamente esisteva ancora la legge fondamentale del 1862, che stabiliva nettamente il principio del sistema bimetallico e dava facoltà di illimitata coniazione delle monete di oro e di argento nel rapporto di 1 a 15 1/2 ma, sepolti nel corso forzoso, si avea ormai perduto il senso delle quistioni monetarie, così che, al momento di liberazione, si avea la sorpresa di rilevare che le vicende monetarie erano in tale periodo state tali e tante che più non reggevano le basi sulle quali si fondavano la legge del 1862 e la convenzione del 1865. Mutato tale rapporto, risultando deprezzato il valore dell'argento, egli temeva che noi, uscendo dal corso forzoso della carta, incappassimo in quello dell'argento, per cui egli rilevava

la necessità che, fino a quando l'argento non riacquistasse il suo pregio primitivo, la dose maggiore delle Tesorerie e delle Banche fosse di oro e non di argento, e proponeva quindi alcuni emendamenti intesi ad accrescere, nel periodo monetario transitorio in cui si stava per entrare, la dote dell'oro ed a diminuire la riserva dell'argento. Egli proponeva che si stabilisse per legge che l'incasso delle nostre banche come quello dell'oro, dovesse essere più in rapporto all'oro che in rapporto all'argento e che i cambi ci facessero segnatamente in oro (1) e voleva che fin d'ora si determinasse, allo scopo di evitare qualunque inganno o sorpresa, quale sarebbe stata nel 1885 la sorte toccata all'argento qualora continuasse la sua diminuzione o che mancasse o non riuscisse la conferenza internazionale annunciata.

Il disegno di legge in discussione (num. 122) divenne la legge 7 aprile 1881.

---

(1) Il Luzzatti si servì, nel suo discorso, di un numero larghissimo di esempi, che qui è impossibile riportare.





---

## CAPITOLO II.

### La questione monetaria.

---

SOMMARIO. — § 1. La questione monetaria del 1885, le idee dell'on. Plebano e la tesi dell'*Opinione*, della *Perseveranza* e dell'*Economista*. — § 2. Il Cernuschi, i nostri finanzieri e la Conferenza del 1885. — § 3. La crisi monetaria del 1887. — § 4. La Conferenza del 1893 e la discussione in Parlamento. — § 5. La Convenzione del 1893 e la stampa.

#### § 1.

Nel 1883 la imminente scadenza della Convenzione Latina poneva l'Italia nella necessità di decidere quale dovesse essere il futuro indirizzo della sua politica monetaria e provocava, d'altra parte, un disegno di legge del Ministro Berti che portava all'ordine del giorno la questione del riordinamento degli Istituti di emissione. Due questioni importantissime alle quali noi certamente accenneremo, studiandoci di farlo colla massima possibile brevità.

Data l'indole di questo lavoro, non ci sembra sia il caso di accennare alla tesi monometallista e bimetallista, alle frequenti variazioni nel rapporto tra l'oro e l'argento, ai varî sistemi monetari di Europa ed i loro pregi intrinseci e difetti; sarebbe tutta teoria, la cui esposizione esorbiterebbe dall'ambito del nostro lavoro, nel quale ci preme solo accennare alla politica monetaria italiana.

L'esistenza di un sistema monetario perfettamente analogo a quello francese aveva fatto sì che in Italia, Belgio e Svizzera una notevole quantità di monete di argento di ciascun Stato si stabilisse negli altri; fu questa fuga e reciproca invasione di argento, la quale, costituendo fra i quattro paesi una specie di unione monetaria, portò alla prima conferenza tra i quattro Stati interessati, d'onde scaturì poi la convenzione del 23 dicembre 1865, approvata in Italia colla

legge del 21 luglio 1866, N. 3087. Con essa, le quattro nazioni contraenti dichiaravano di costituirsi in stato di unione per ciò che riguarda il peso, il titolo, il modello ed il corso delle loro specie monetate di argento, lasciando intatto quanto era stabilito dalle rispettive legislazioni rispetto al biglietto. Il titolo di tutti i pezzi di argento, eccetto di quello da 5 franchi, fu ridotto da 900 a 835, ciò che riduceva le monete di circa un settimo per cento del loro valore. Ma, a partire dal 1871, una rivoluzione in senso inverso essendosi compiuta nel rispettivo valore dei due metalli, per cui era la moneta d'oro che questa volta si trovava troppo forte, gli Stati dell'Unione Latina si radunarono nuovamente a consiglio e dal 1874 al 1878 si può dire che le loro conferenze furono periodiche; la conclusione fu identica a quella della conferenza precedente, ma in senso inverso. Poichè il valore dell'argento scemava, ne fu decretata la restrizione del conio, stabilendo per ciascuno Stato un contingente fisso da non potere essere oltrepassato, e nel 1878 venne perfino sospesa la coniazione degli scudi di argento. Un'importante stipulazione, concernente in modo speciale l'Italia, era contenuta nella convenzione; essa rifletteva il patto di ritiro da parte di essa delle monete divisionarie di argento di sua coniazione, circolanti negli altri Stati dell'Unione, salvo a riammetterle nelle proprie casse pubbliche all'atto dell'abolizione del corso forzoso, ciò che avvenne, come abbiamo visto, nel 1881.

All'approssimarsi della scadenza della convenzione, la situazione nei riguardi dell'Italia era descritta dal Plebano (1) con tinte non rosee. Egli non sperava nell'accesso della Spagna e dell'Austria-Ungheria all'Unione, non ritenendolo possibile, ed, in ogni caso, egli pensava che non era coll'acquisto di tali paesi, il secondo dei quali era, per giunta, ancora soggetto al corso forzoso, che si potesse sperare di risolvere la questione dell'argento. D'altra parte, il fatto che noi non eravamo più retti a sistema bimetallico perchè era stata impedita la libera coniazione dell'argento, il fatto che non si era retti a sistema monometallico perchè l'oro e l'argento continuavano ad essere considerati alla pari col rapporto fisso di valore tra essi stabilito dalla legge; il dubbio che le Banche potessero più oltre mantenere la loro riserva composta per 2/3 d'oro e 1/3 di argento ed, in pari tempo, accettare l'oro e l'argento senza distinzione ed ancora il fondato timore che la frode potesse facilmente sostituirsi all'opera della zecca, coniando e

---

(1) PLEBANO ACHILLE, *Sulla moneta e sul biglietto di Banca*. Roma '884.

ponendo in circolazione scudi di argento, erano tra le circostanze che facevano della nostra politica monetaria una questione grave ed imminente, alla soluzione della quale era indispensabile provvedere senza indugio.

Esaminando tutte le ipotesi possibili della politica che l'Italia poteva seguire, egli escludeva recisamente quella di rimanersene impassibili, aspettando che un qualunque evento riconducesse il valore dell'argento a quello che esso avea per l'innanzi goduto, sui nostri mercati. Una tale politica che egli chiamava « fatalista ed alla mussulmana » era quella sostenuta da coloro che attribuivano la caduta dell'argento a cause esteriori e transitorie, quali la riforma monetaria fondata sull'unico tipo aureo operata dalla Germania, ossequiente all'autorità dei suoi grandi monometallisti e specialmente a quella del signor Soetber, ma non mancavano altri che guardavano con diffidenza all'America, dove la politica monetaria si mostrava piuttosto reazionaria alla politica fatta dai *Silvermen* in favore della coniazione dell'argento, si mostravano preoccupati degli effetti della legge passata in Olanda ed autorizzante la vendita di una certa quantità di quel metallo ed infine, esprimevano il timore che l'India fosse ormai satura d'argento e che perciò la sua potenza di assorbimento fosse diminuita.

D'altra parte egli non sperava più nella costituzione di una unione più o meno larga nei vari Stati del mondo, sia perchè riteneva al di sopra del potere degli uomini di stabilire il valore dell'argento, sia perchè temeva che appunto gli Stati più importanti non intendessero far parte dell'Unione stessa.

Riconoscendo che nessuna via di uscita esistesse da seguire immediatamente, egli si limitava a designare alcuni principi generali o criteri direttivi da seguire, contentandosi così di un avviamento alla risoluzione della questione. Così, egli dimostrava l'inopportunità di passare al tipo aureo, abbracciando una politica monetaria che ci avrebbe diviso dalla Francia, che costituiva il mercato sul quale si liquidavano la massima parte delle nostre transazioni coll'estero, operazione che riesce tanto più facile, quanto più uniformi sono i sistemi monetari dei due paesi, le cui differenze a debito ed a credito si saldano. Ma un altro argomento egli avea per dissuadere gli uomini politici nostri dal fare il tentativo di una novità; la sottigliezza del nostro *stock* metallico. Il rapporto tra la quantità totale del metallo ed il numero degli abitanti era di 1 a 35,25, tale dunque da porci in condizione di inferiorità di fronte agli altri paesi. Certo, il fatto di essere appena appena usciti dal corso forzoso, non ci per-

metteva di essere largamente provvisti di metallo, ma appunto perchè non si aveva un largo fondo metallico, egli consigliava di andar cauti e di guardarci bene dall'inaugurare una politica reazionaria, tenendosi paghi di una preparazione alla riforma stessa.

L'atto di accostarci al tipo aureo non solo avrebbe reso più difficili le nostre liquidazioni colla Francia, ma tagliandoci, naturalmente, dalla convenzione la quale, rinnovandosi di anno in anno, non sarebbe poi a lungo impegnativa per noi, avrebbe ristretto il campo di circolazione dei nostri deprezzati scudi di argento. Ma aveva cura di osservare che la nostra partecipazione all'Unione doveva dipendere dalla condizione di una brevissima durata così che, giunto il momento in cui il nostro *stock*, già qualitativamente buono, fosse stato aumentato, noi potessimo uscirne immantinenti e porci quindi al sicuro dal pericolo che, per ulteriori vicende nel mercato dell'argento, un ulteriore ribasso del quale potrebbe influire sul corso degli scudi nei modi più vari, la speculazione di banche straniere, volte a procurarsi oro, riuscisse a spogliarcene (1).

Si era intanto al settembre 1884 e la convenzione stava per scadere, ma la Commissione monetaria non aveva ancora dato alcun responso. Nel frattempo due correnti andavano manifestandosi; secondo la prima, rappresentata principalmente dall'*Opinione*, si avrebbe avuto torto ad approfittare della denuncia della Svizzera per ritirarsi dall'Unione, senza invece accettare l'invito della Francia a nuove trattative. Secondo l'*Opinione* non si potea accogliere la pretesa di liquidare i biglietti di Stato da cinque lire per far posto agli scudi di argento, il che avrebbe costretto l'erario a sborsare 100 milioni o ad autorizzare le Banche di Emissione ad emettere 100 milioni di biglietti proprii, tanto più che il pubblico preferiva quei biglietti all'argento. Lo stesso si potea dire della chiesta revoca del decreto del 12 agosto 1883 (2) sulla composizione delle riserve metalliche. Invece si sarebbe dovuto badare alla clausola della liquidazione, accompagnandola con chiare disposizioni sulle monete di argento logore. Non bisogna infatti dimenticare che, all'epoca in cui fu stretta l'Unione, l'argento valeva più dell'oro e non si era previsto il caso di liquidare gli scudi di argento, cambiandoli in oro. Lasciando da parte ogni

---

(1) Si noti che il nostro *stock* metallico, troppo esiguo nel suo complesso, era però composto in grandissima parte di oro.

(2) Quel Decreto obbligava le Banche di emissione a tenere le riserve composte per  $\frac{2}{3}$  di oro ed  $\frac{1}{3}$  di argento. Vedi interpellanza Zeppa. *Atti Parl.* 19 febbraio 1885, pag. 1979.

proposta particolare, l'*Opinione* proponeva che, alla scadenza della Convenzione, dove si trovasse argento coniato da uno Stato, questo dovesse riprenderselo e cambiarlo in oro. Ed il periodo della convenzione avrebbe dovuto essere così come consigliava il Plebano, non troppo lungo e corrispondente unicamente a questo momento di aspettativa e di vigilanza in cui si trovavano tutti gli Stati.

La *Perseveranza*, invece, sostenendo un'idea opposta, si avvicinava maggiormente alla proposta del Plebano.

A parte ogni teorica la quale consiglia di adottare il monometallismo in oro, quel giornale osservava che anche nei paesi a doppio tipo limitato, è la moneta di oro che regola i prezzi, mentre la moneta di argento è quasi un titolo a corso forzato, cui la legge dà di fronte alla moneta di oro un ragguaglio che effettivamente non ha. Ora sarebbe un'assurdità trattare la moneta di argento come oro. La moneta di argento non può essere che una moneta di appunto per compiere il saldo dei pagamenti e non può sostituirsi all'oro; una convenzione monetaria che si proponesse questo scopo sarebbe eccellente, perchè manterrebbe l'unità di circolazione fra paesi legati da intime relazioni. Quel periodico osservava che sarebbe stato estremamente nocivo perseverare nella Convenzione latina, quando si volesse perseverare nello stesso sistema. Si capiva che la Francia ed il Belgio, avendo una grande quantità di scudi di argento, avessero interesse a mantenere la finzione del bimetallismo zoppo, ma l'Italia, avendo uno *stock* di scudi relativamente piccolo, poteva senza esitazione affrontare il monometallismo oro.

Queste erano dunque le due correnti principali dell'opinione pubblica, alla seconda delle quali si accostava anche l'*Economista* (1), allorchè la Francia nominò quale suo rappresentante alla conferenza il signor Cernuschi, una nomina che non parve la più adatta a produrre un buon accordo tra l'Italia e la Francia (2).

## § 2.

Il Cernuschi che si era convinto che l'Unione latina per nulla giovava agli interessi economici e finanziari della Francia, si mostrava tuttavia incline a rinnovarla, ma a queste due condizioni:

(1) Vedi anno 1885, pagg. 115, 289, 332, 451, 497, 482, 513, 529, 566, 629, 728, 760, 807.

(2) Per la questione Cernuschi cfr. la *Nuova Antologia*, fasc. 15 gennaio 1885, pag. 385. Il Cernuschi scriveva i suoi articoli sul *Siècle*.

1° che il decreto 12 agosto 1883 venisse abrogato; 2° che l'Italia ritirasse i 340 milioni di biglietti di Stato allo scoperto in tagli da 5 e da 10 lire. E tutto ciò perchè la presenza del primo e dei secondi rendevano, secondo lui, impossibile il ritorno in Italia di 300 milioni di argento che si trovavano per la maggior parte in Francia. Egli osservava che dal 1873, soppressa in Francia ed in Germania, la libera coniazione dell'argento, l'antica eguaglianza di valore tra un chilogramma d'argento monetato e non monetato era sparita, lo scudo era diventato un assegnato metallico e la Francia, oltre al peso del proprio, soffriva anche quello dell'Italia. Sarebbe stato perciò onesto che l'Italia, avendo violato la convenzione (1), riprendesse gli assegnati fabbricati che si trovavano presso gli altri Stati dell'Unione; una liquidazione che, per quanto non stipulata, nè nel 1868, nè nel 1878, era però di diritto. E nel caso essa mancasse, la Francia avrebbe dovuto mettere tali scudi fuori corso; allora il pubblico li avrebbe venduti in piccole quantità sulle piazze italiane, subendo una perdita.

Ai primi articoli del Cernuschi, rispose la stampa italiana di tutti i partiti, parteggiante ora per il rinnovamento della convenzione, che le condizioni richieste pel rinnovamento erano inaccettabili; lo affermò anche solennemente l'on. Magliani alla Camera il 19 febbraio. Abolire il corso forzato, in un qualsiasi modo, era un diritto che non ci si poteva negare, e non meno legale era il nostro diritto di regolare a nostro piacimento la composizione delle riserve delle banche di emissione. La convenzione internazionale ci aveva imposti alcuni obblighi specifici; poichè questi erano stati adempiuti, nessuno aveva diritto di domandarci di più.

Anche il Luzzatti, favorevole al rinnovamento della convenzione e proclive a temperamenti, si era mostrato sfavorevole all'accettazione di simili condizioni. Con lui, anche il Simonelli; faceva eccezione solo l'onorevole Ellena che mostrava la tendenza a misure conciliative, nel timore di essere rimproverati di esser causa di imbarazzi. Qualche altri isolatamente proponeva di accondiscendere alle domande della Francia, chiedendole, come compenso, di desistere dal progettato aumento dei dazi sul bestiame; ma contro questa proposta si osservò che l'esportazione del bestiame era già scemata quando i dazi erano tuttora miti; e ciò in forza della concorrenza americana e del perfezionamento dell'allevamento del bestiame in

---

(1) *Le grand procès de l'Union Latine*, par HENRY CERNUSCHI, che considerava la proclamazione del corso forzoso come una violazione dei patti sanciti il 1875.



Francia e che, per quanto la Francia levasse le tariffe od il nostro bestiame, per effetto della protezione, sarebbe stato venduto su quei mercati ad alto prezzo, qualora vi fosse indispensabile o non sarebbe indispensabile ed allora, anche senza il dazio proibitivo, non vi sarebbe stato venduto (1).

Le discussioni in materia, che ebbero luogo nell'imminenza della scadenza della convenzione, hanno nella massima parte perduto anche la loro importanza storica, tuttavia non è scevro di interesse far rilevare l'attitudine ferma, e diremo quasi orgogliosa, tenuta in allora dalla nostra stampa e dai nostri uomini politici.

Così, mentre buona parte riconosceva che, essendo appena terminata l'operazione dell'abolizione del corso forzoso, era conveniente rimanere in uno stato di aspettativa e lasciare che gli avvenimenti si mutassero e rendessero più facile una riforma definitiva, altri aggiungevano che se mai l'Unione non fosse più rinnovata, l'Italia per quanto colta in un periodo di transizione, non avrebbe sofferto un gran danno, o questo sarebbe almeno compensato dall'acquisto della sua libertà che le permetterebbe uno studio più esatto per gettare le basi di una riforma (2).

Alla conferenza, dopo il rifiuto del Minghetti, vennero mandati in qualità di Commissari gli onorevoli Luzzatti, Ellena e Simonelli. Un primo rinvio della conferenza ebbe luogo perchè non si potè stabilire un accordo tra i diversi delegati per ciò che riguardava il corso legale degli scudi tra Francia ed Italia e per ciò che riguardava la liquidazione degli scudi attualmente in circolazione nei diversi Stati, tra la Svizzera ed il Belgio da una parte e gli altri Commissari dall'altra. Quanto all'Italia, il signor Cernuschi si mostrò più benevolo, proponendo un progetto di convenzione, nella quale era fatto obbligo di pagamento in oro della differenza tra gli scudi dei due paesi, ma era concesso all'Italia di effettuare tale pagamento dal 1887 in poi, in rate di 60 milioni ogni 6 mesi.

Tali condizioni non trovano accoglienza favorevole in Italia specialmente presso l'*Economista* che si scagliò contro i tre delegati, ai

---

(1) V. *L'Economista*, 1884, pag. 654.

(2) Il *PLEBANO* poi (*op. cit.*, pag. 121) andava oltre mettendo in dubbio l'obbligo stesso negli Stati di fare la liquidazione, accennando alla circostanza che nelle convenzioni del 1865 e del 1878 era stata pattuita la liquidazione delle monete divisionali, ma di quella degli scudi non si era fatto parola; anzi questa era stata esclusa da un'apposita Commissione che l'aveva presa in particolare esame.

quali si rimproverò di essere stati troppo deboli di fronte alle esigenze della Francia ed in perfetta contraddizione colle teorie da loro esposte prima di recarsi alla conferenza, ed in special modo si rimproverava all'on. Ellena per avere non agito in conformità di quanto egli avea esposto nel suo articolo nella *Nuova Antologia* (1).

I delegati alla conferenza si scusavano anzitutto dicendo che la quistione della liquidazione era pregiudicata dinnanzi alla Francia, poichè il Cernuschi sapeva già che la Commissione monetaria, di cui era Presidente l'on. Minghetti, aveva ammesso il principio della liquidazione secondo la formula del delegato francese e che l'on. Magliani avea fatto proprie le più importanti conclusioni di quella Commissione, e parlando inoltre di manovre di banca per operazioni che essi stessi avevano stipulato da farsi tra otto anni.

Il fatto si è che i patti su cui si discuteva non erano stati ancora definitivamente accettati e le condizioni che poi vennero effettivamente stipulate furono meno dure di quelle convenute in sulle prime, allorchè la conferenza venne rinviata per l'atteggiamento intransigente del Belgio. Infatti l'interesse stipulato a favore dello Stato creditore era mitissimo, il tempo breve ed il capitale su cui doveva essere pagato era minimo. Pure rimaneva la quistione di principio, poichè l'aver accettato di cambiare quando che sia anche un solo scudo di argento contro oro, veniva riguardato come un errore scientifico, un pericoloso precedente nei rapporti monetari tra i vari Stati ed, infine, come una concessione del buon diritto alla prepotenza altrui. Era specialmente duro per l'Italia, che avea proclamato il bimetallismo ed il rapporto fisso, riconoscere e sottoscrivere che la Francia, sebbene all'interno mantenesse anch'essa il rapporto fisso tra i due metalli e fosse da venti anni legata con una convenzione monetaria a base bimetallica ed a rapporto fisso, pure, nelle stipulazioni internazionali, non applicasse il regime interno ed in conclusione si professava monometallista di oro, imponendolo ad altri. (Vedi articolo 3 ed 8). Non mancò però quella stampa che credè di accettare il fatto compiuto, come inevitabile, salvo a preferire la guerra monetaria (2).

La *Nuova Antologia* (3) non si mostrò così severa come l'*Econo-*

---

(1) *Nuova Antologia* del 15 ottobre 1884, pag. 698: « La quistione monetaria e la conferenza di Parigi ».

(2) V. *Popolo Romano*, N. del 22, 23, 24 nov. 1885.

(3) *Nuova Antologia*, Bollet. Fin. 15 nov. 1885, pag. 342.

*mista* e riconobbe che tutte le disposizioni della convenzione, prese nel loro complesso, gravavano tanto sui nostri interessi, quanto su quelli degli altri alleati monetarii e dimostravano che, anche da parte della Francia, non era mancato il buon volere per giungere ad un accordo, ma pur confessava che la disposizione dell'art. 8, mentre l'Italia vagheggiava il ritorno al bimetallismo sincero, che veniva considerato come una necessità, faceva l'effetto come di un impedimento, creato alla perpetuazione di uno stato di cose che era il minor male in riguardo alle condizioni presenti, e nel quale soltanto si poteva trovare il modo di provvedere con quiete e serenità alle condizioni future.

Il Belgio che, pel rifiuto di accettare le condizioni imposte dalla Francia, non aveva ratificato la convenzione, entrò a fare parte della Unione Latina in seguito.

Abbiamo già visto come i delegati di quel paese sostenevano che, qualora, nel caso di scioglimento dell'Unione, si fosse decisa la demonetizzazione dell'argento, sarebbe stato equo ripartire la perdita derivante tra tutti gli Stati associati, aggiungendo però che essi si impegnavano a non mettere al tempo della cessazione dell'Unione alcun ostacolo al rimpatrio nel Belgio, degli scudi belgi circolanti negli altri Stati dell'Unione. Tale proposta fu accettata. La transazione intervenuta in seguito fra i due paesi consacrava in parti eguali ciascuno dei modi di liquidazione che erano stati rispettivamente proposti. Il Belgio doveva rimborsare metà del saldo dell'eccedenza dei suoi scudi di cinque franchi secondo il modo domandato dal Governo francese e temperato da concessioni importanti per quanto riguarda le remore del pagamento. La Francia, da parte sua, accettava che l'altra metà fosse rimpatriata nel modo desiderato dal Belgio, cioè per la via naturale del commercio e dei cambi.

La convenzione venne presentata al Parlamento per l'approvazione un giorno prima della chiusura per le ferie natalizie dal Ministro degli esteri di Robilant (1), il relatore per la Camera ne fu l'on. Plebano; pel Senato l'on. Finali; divenne la legge n. 3590 in data 30 dicembre 1885.

### § 3.

Ma nel 1887 noi eravamo nuovamente in piena crisi monetaria, che nel 1888 si rincrudiva con tutti i suoi sintomi e conseguenze. La prossima liquidazione dell'Unione Latina, il cui contratto obbligava

(1) Progetto di legge N. 387 del 13 dic. 1885.

i vari Stati a ritirare immediatamente con altrettanto oro le cambiali e moneta spicciola che si trovavano nelle casse degli Stati contraenti, avea dato luogo, specialmente in Alta Italia, alla incetta di moneta spicciola, per mandarla in Svizzera ed in Francia.

Il drenaggio delle nostre monete divisionarie era ormai giunto ad un limite tale che il Governo, impensierito, dovè escogitare degli espedienti atti ad evitarlo. Esso non era prodotto da un alternarsi di correnti metalliche che determinano su di un punto o in un punto il flusso o reflusso dell'oro e dell'argento, ma era dovuto a cause intrinseche, le quali pesavano sul mercato italiano e lo opprimevano, senza che fosse dato prevedere fino a quando la loro azione avrebbe durato. Il cambio colla Francia era salito a 101,65, quello coll'Inghilterra a tre mesi a 25,50, il punto dell'oro era oltrepassato così che l'aggio della carta sulla Francia e su Londra superava del triplo la spesa dell'invio della moneta effettiva. In questa situazione di cose, l'*Economista* (1) aveva sostenuto l'opportunità della proroga del trattato di commercio colla Francia, nella convinzione che la nostra costituzione monetaria fosse sì debole da non potere resistere all'urto inevitabile che sarebbe derivato dall'applicazione delle tariffe generali verso la Francia. E mentre lamentava che il Governo non avesse ascoltato tali consigli, gli rimproverava: 1. Che mentre esso (il Governo) lamentava l'altezza del cambio, teneva *semiaperti* gli sportelli del baratto, limitando arbitrariamente la somma dei biglietti giornalmente convertiti dalle Tesorerie in oro ed argento; 2. Di permettere che anche le Banche di emissione si valessero di tale sistema per restringere il baratto dei biglietti; 3. di permettere la eccedenza delle circolazioni delle banche senza che fosse coperta dalla riserva richiesta dalla legge; 4. di calpestare le chiare disposizioni di legge che gli permettevano di lasciare che la circolazione eccedesse solo quando sia esperito l'aumento del saggio dello sconto.

La questione fu portata alla Camera nella seduta del 17 maggio 1888, dall'on. Prinetti (2). Rispondendogli, l'on. Magliani dichiarò

(1) N. 715 del 1888, pag. 35.

(2) *Atti Parl.* 1888, pag. 2666. Si noti che, prima di ricorrere alla nazionalizzazione, come vedremo in seguito, si erano escogitati altri due rimedi quali la coniazione di monete di *nikel* ed un aumento considerevole delle monete di bronzo. Vedi disegno e relazioni per convertire in legge i due decreti del 4 agosto 1893 N. 452 e N. 453 riguardanti la fabbricazione ed emissione di monete di bronzo per un valore nominale pari a 10 milioni e di buoni di cassa a corso legale fino a 40 milioni di lire.

che aveva fornito di una scorta abbastanza ragguardevole di spezzati gli Uffici finanziari minori perchè ne rifornissero gli industriali, gli operai e coloro che avessero bisogno di tale strumento per la piccola circolazione, ma allo scopo di studiare provvedimenti organici avea intavolato trattative col Belgio e colla Svizzera, sulla base della proposta dell'on. Luzzatti, cioè di lasciare gli spezzati fuori della Lega latina. Infatti, essi, non più accettati dalle casse pubbliche estere, cessato l'obbligo dell'Italia di ritirarli e rimborsarli agli Stati contro valute e previo titolo e corso, e quindi respinti dai portatori stranieri, l'incentivo alla esportazione avrebbe dovuto cessare. Nell'intento di recare la minore possibile offesa al regime dell'Unione Latina, la nazionalizzazione venne chiesta soltanto per le monete divisionarie italiane, rimanendo riservata all'Italia la facoltà di rientrare nella convenzione anche per quelle monete, non appena le migliorate condizioni del mercato dessero affidamento di poter fare ciò senza che avessero a rinnovarsi gli inconvenienti lamentati.

#### § 4.

Accolta, in massima, la domanda dell'Italia, il 9 settembre 1893, fu convocata a Parigi, una conferenza allo scopo di stabilire i termini, le condizioni e le modalità di quella nazionalizzazione. Ne risultò l'accordo monetario sottoscritto il 15 novembre. Oltre alla nazionalizzazione, quell'accordo consentiva all'Italia di mettere in circolazione, in luogo delle monete ritirate, dei buoni di cassa del valore inferiore a cinque lire nel limite indicato dal valore degli spezzati raccolti e giacenti nelle casse del tesoro. Scambiate le ratifiche dell'accordo non più tardi del 30 gennaio 1894, era stabilito che per soli quattro mesi, a partire da quella data, le casse pubbliche estere erano tenute a ricevere le nostre divisionali nei versamenti ordinari o contro baratto di altre valute.

L'Italia doveva ritirare tali somme durante il quadrimestre per quantità di volta in volta non inferiori a L. 500.000; col 31 maggio 1894 doveva esser chiuso il periodo della raccolta ufficiale. Dal giorno della denuncia di una somma di divisionali, questa somma doveva essere iscritta in conto corrente da tenersi da ciascuno Stato; questo conto doveva portare l'interesse del 2 1/2 0/0, che si doveva elevare al 3 1/2 a partire dal decimo giorno dell'invio delle monete in Italia senza che ne fosse stato operato il rimborso.

Allo scopo di impedire che, durante lo stesso periodo della raccolta all'estero, e cioè quando le casse pubbliche erano tenute a ri-

cevere le nostre monete divisionali, potessero essere esportate in quantità notevoli quelle tuttora circolanti o tesoreggiate nel paese, era data all'Italia la facoltà di proibire l'esportazione dal giorno dello scambio delle ratifiche. Gli altri Stati, potevano, alla loro volta, proibire l'importazione, allo spirare del quadrimestre della raccolta.

La relazione della Giunta permanente (1), per l'esame delle tariffe doganali e dei trattati di commercio, avente per presidente e relatore l'on. Luzzatti, si mostrò favorevole all'approvazione del progetto. Il relatore fece osservare che, per ragione di parità di trattamento, sarebbe stato meglio che tutti gli Stati dell'Unione riconoscessero che gli spezzati di argento costituiscono una moneta interna, lasciando all'oro ed agli scudi la loro funzione di moneta internazionale, ma ciò non si era potuto ottenere. D'altra parte, respingendo l'accordo contenuto nella convenzione che ora si trattava di approvare, sarebbe stato pur sempre necessario ripigliarsi, pagandoli per contanti, i nostri spezzati, ove gli Stati esteri ce li avessero rimandati sulle basi della convenzione fondamentale sempre in vigore. Se poi si denunziasse la convenzione da parte dell'Italia, gli effetti della liquidazione degli spezzati sarebbero resi ancora più aspri perchè si accumulerebbero insieme con quella degli scudi.

Quanto al modo del rimborso, metà in scudi o tratte, e metà in oro o tratte in oro, esso venne acerbamente criticato, ma l'on. relatore rispondeva che i critici non tenevano conto delle difficoltà nelle quali si dibatte un paese che partecipa ad una lega monetaria metallica in condizioni di corso forzoso, mentre quelli che avevano rappresentato il paese all'estero, messi tra la responsabilità di rompere o di subire anche patti duri, dovevano essere assolti per aver cercato di temperarli il più possibile. Certamente, la lega Latina riposava sulla ipotesi della parità assoluta delle monete di oro e degli scudi di argento unificate nel biglietto di banca, diventato in Francia, Belgio e Svizzera una specie di moneta di carta, la quale pareggiava le differenze sostanziali tra le due monete, e si era quindi derogato da quel principio tecnico, imponendo di pagare la metà degli spezzati in oro. Ma, essendo consentita anche la tratta in oro, bastava cogliere il momento opportuno per l'acquisto dei cambi in oro all'estero ed il sacrificio del Tesoro non poteva non essere lieve.

Nella discussione che ebbe luogo alla Camera (2), l'on. Luzzatto

---

(1) Vedi Relazione — *Atti Parl.* 1893 (Documenti) V. 295 A.

(2) *Atti Parl.* Discussioni 15 marzo 1895: pel Luzzatto pag. 6935; pel Vacchelli p. 6936.



Attilio confermò che l'idea della nazionalizzazione era la più naturale e la più plausibile, ma affermò che si era avuto il torto di attendere a lungo, prima di attuarla, ed intanto un gran numero di spezzati era ancora passato all'estero per essere ricomprato in oro e solamente dopo che altri espedienti, quale il conio delle monete di *nikel* e rame erano stati sperimentati; mezzi riusciti vani, ma i cui inconvenienti e pericoli sussistevano ancora.

L'on. Vacchelli osservò che sarebbe stato preferibile denunciare la Convenzione del 1885 piuttosto che assoggettarsi a patti tanto gravosi; l'onere finanziario che sarebbe derivato dall'uscita dalla Lega Latina, nonostante l'aumento dell'aggio, non sarebbe stato sì grave. Nella Convenzione del 1885 si disciplinava la coniazione delle monete di argento e di oro, ma non si poneva vincolo alcuno alla circolazione dei biglietti di qualsiasi taglio; quindi essa lasciava uno stato di cose per cui, qualora si avesse dovuto ritornare al corso forzoso, non si aveva alcuna disposizione che ne aggravasse le difficoltà. Invece nella nuova Convenzione, si stabiliva che i biglietti di piccolo taglio non si potevano tenere in circolazione se non in quella stessa misura massima che era stabilita per le monete divisionarie di argento e solo in quanto queste monete si trovino immobilizzate nelle casse dello Stato. Ora, qualunque vincolo all'emissione dei biglietti di Stato di piccolo taglio, non ha ragione di essere, dal momento che la moneta divisionaria viene nazionalizzata; se, cioè, essa diviene di libera circolazione di uno Stato, come per la moneta di rame.

Rispose ai due oratori l'on. Zeppa, che fece rilevare all'on. Luzzatto che si era accettato di pagare in oro per la semplice ragione che di scudi d'argento, in circolazione in Italia, ne erano rimasti ben pochi. — D'altra parte, se mai si fosse denunciata la Convenzione del 1855, gli spezzati che ci sarebbero stati ritornati dovevano essere pagati ed avrebbero dovuto esserlo in oro, dal momento che tutto l'argento, anche gli scudi, aveva preso l'esodo verso l'estero. All'on. Vacchelli, l'on. Zeppa ricordò che nei patti della Convenzione vigente correva l'obbligo per ogni Stato di avere non più di 6 lire in spezzati di argento per ogni abitante. Perciò, emettendo buoni di cassa di piccolo taglio, evidentemente è indispensabile ci sia una contropartita in moneta divisionaria di argento, altrimenti sarebbe oltrepassato il limite imposto dalla Convenzione del 1885 (1). — La Convenzione venne approvata a grande maggioranza (2).

(1) Pel discorso di L. Luzzatti V. pag. 6940; pel Sonnino (Min. delle finanze) pag. 6945; egli prevedeva la spesa dell'operazione inferiore a 10 milioni.

(2) Relatore al Senato fu l'on. Majorana. La legge, sotto la data del 29 marzo 1894, porta il N. 114.

## § 3.

Descriviamo intanto quale fu l'atteggiamento della stampa. Allorchè il Governo ideò di coniare monete di *nike*, Vilfredo Pareto (1) chiamò quello un espediente per rendere la moneta spicciola quella di maggior prezzo; egli avrebbe preferito che la nostra moneta « fosse fatta tutta buona »: pure non si mostrò del tutto contrario al modo di risolvere la questione, partendo dal principio che è affatto inutile che la moneta, la quale è solo fiduciaria, abbia un qualche valore intrinseco. Ed accennando all'ideale di una circolazione, si esprimeva testualmente così: « Una circolazione monetaria sana dovrebbe comporsi di monete vere e legittime, e di spezzati fiduciari di poco o nessun valore ». Ma in seguito, in un articolo sarcastico, si scagliò contro le misure prese dal Governo, che egli chiamava « molestie governative » per impedire l'esportazione dell'argento, paragonando questi sistemi restrittivi contro gli incettatori a quelli usati nei tempi passati contro gli untori (2). I suoi rimproveri più acri erano rivolti al Luzzatti ed al Giolitti, quelli che, nonostante l'aggio alto, dopo l'approvazione della legge sulle Banche e gli avvisi insistenti degli economisti, si erano ostinati a trattenere l'argento col solo mezzo di misure proibitive (3). E mentre, accennando all'aggio dell'oro salito al 13 %, irrideva i nostri finanzieri che si ostinavano a negare l'esistenza di fatto del corso forzoso in Italia, si scagliava contro il Governo che permetteva che i responsabili della Banca Romana fuggissero o rimanessero in attesa di un benigno giudizio, mentre gli incettatori di monete erano processati e condannati (4).

Sempre nelle pagine del *Giornale degli Economisti* il De Viti De Marco trattava l'argomento e lo faceva in un modo brillantemente scientifico. Egli riguardava la questione degli spezzati dal punto di vista economico e dal punto di vista monetario. Dal primo punto di vista, l'esportazione degli spezzati in Francia si traduceva in una maggiore utilizzazione della nostra scorta monetaria, poichè con un valore legale di cento lire si comperavano merci francesi pel valore di 105, 106, 107, ecc. Ecco dunque che alle nostre monete divisionali

---

(1) *Giornale degli Economisti*, giugno 1894 pag. 504.

(2) *Giornale degli Economisti*, agosto 1893, pag. 180.

(3) *Id.*, settembre 1893, pag. 274.

(4) *Id.*, ottobre 1893, pag. 385.

stava non solo un corrispettivo, ma un corrispettivo anche maggiore, mentre restava sempre in facoltà nostra di rifare indietro lo scambio, restituendo da 105 a 107 milioni in merci, per riavere 100 milioni di spezzati. La conseguenza di ciò è che ci si trovava con un valore più che eguale in merci, ma con una scorta metallica diventata insufficiente ai bisogni del piccolo commercio. Si era più ricchi, ma le merci non essendo atte a fungere da intermediario negli scambi, la mancanza di spezzati finiva per infliggere al pubblico in generale un danno maggiore chè il beneficio economico ottenuto per una sola volta. Ora, il problema economico ed il monetario egli considerava come un conflitto tra l'interesse individuale che spinge all'esodo della moneta divisionale, e l'interesse collettivo che ne vuole la conservazione.

In tale conflitto egli riteneva vano e ridicolo sperare in un sacrificio di interesse individuale, come pure nessuna fiducia egli riponeva nella efficacia di leggi proibitive, se si pensa che nel passato queste leggi non sortirono mai l'effetto cui miravano ad onta delle difficoltà materiali del trasporto. — Quanto alla proposta nazionalizzazione, egli la credeva un procedimento più serio, ma sempre condizionato al buon volere degli Stati alleati, alla ricompera in oro degli spezzati, ciò che sarebbe stato un altro aggravio pel nostro bilancio e ad una parziale rottura della Lega Latina. La soluzione prescelta, quella della emissione di buoni di cassa, egli considerava, e non a torto, come una strana contraddizione; quella di dare corso legale o, per meglio dire, corso forzoso a dei biglietti che sono poi interamente coperti da specie metallica.

Evidentemente a nulla serve la riserva metallica; dal momento che i certificati da una lira sono inconvertibili, questi sarebbero accettati dal pubblico, anche se nessuna riserva esistesse, perchè esso ne avrebbe bisogno quotidiano urgente, nè riuscirebbero deprezzati, poichè nessuna moneta divisionaria potrebbe mai essere più deprezzata dalla grande circolazione fiduciaria delle Banche. — E se mai, pur dichiarando inconvertibili i certificati monetari, questi si erano voluti garentire con valuta metallica, in omaggio agli impegni presi colla Lega Latina, egli stimava inutile un tale riguardo, poichè la emissione di biglietti fiduciari da una lira, i quali avrebbero corso legale soltanto all'interno, fermi restando gli obblighi nostri circa il ritiro ed il baratto degli spezzati durante la Lega e per due anni dopo la denuncia, non costituisce minaccia per alcuno, e non significherebbe violazione, da parte nostra, sia pur nello spirito, del patto latino. Chi potrebbe in sostanza impedire di servirsi di *chéques* per

impiegare carta bancaria nella circolazione divisionale? Sarebbe anzi una naturale funzione del credito, eppure gli *chèques* servirebbero sul mercato come un aumento di moneta divisionale.

Ma pur supponendo che l'emissione di moneta di carta divisionale ricacciasse in Francia tutti i nostri spezzati di argento e che quel mercato, nonostante la sua storica grande capacità di assorbimento, ne fosse saturo, e per cui il Governo francese mettesse in atto la facoltà concessagli dall'art. 47, allora la incetta preventiva di uno *stock* di moneta divisionale, per essere preparati a quell'evento, sarebbe logica. Ma tale non era in quei momenti in cui una tale ipotesi era lungi dal verificarsi e quando l'aggio toccava già il 12 %; per essere coerenti, il Governo che aveva fatto votare una legge sulle Banche ed aveva trasfuso nella maggioranza la persuasione che, contenendo entro giusti limiti la emissione, l'aggio sarebbe disceso, avrebbe dovuto attendere per l'acquisto che quella previsione si verificasse.

Dopo queste premesse, tutte principalmente intese a lasciare integra la Convenzione del 1885, egli presentava una proposta concreta. Si avrebbero dovuto dividere in biglietti da 1 o 2 lire i biglietti da 10 lire, e ciò fino ad un certo ammontare o limite determinato dai bisogni del mercato. Tale espediente avrebbe avuto il vantaggio di lasciare intatto il debito dello Stato e di non toccare affatto i patti della Lega Latina ed in ogni caso la sua pieghevolezza avrebbe permesso, senza spese ed inconvenienti, di tornare allo *statu quo* se la pratica lo avesse dimostrato inefficace. Inoltre tale espediente, inteso a provvedere ai bisogni del piccolo commercio, senza per questo aumentare la emissione per conto dello Stato e senza aumentare il medio circolante, avrebbe avuto l'effetto di fare maggiormente apprezzare la circolazione bancaria esuberante al bisogno degli scambi commerciali ed avrebbe influito sulla misura dell'aggio, nel senso di un ribasso. Questa egli indicava come una misura transitoria; pure egli la credeva capace di acquistare, nella eventualità della denuncia della Lega, una funzione, se non permanente, certo a lunga scadenza nello stato attuale della finanza.

Nella ipotesi di uno scioglimento, egli non vedeva come avremmo potuto far fronte ai nostri impegni senza grande sacrificio pel contribuente, il rialzo dell'aggio additando la percentuale di maggior perdita che si addosserebbe al bilancio coll'acquisto dell'oro per la ricompra degli scudi e degli spezzati e la caduta della nostra rendita sulle Borse di Parigi, Londra e Berlino additando il maggiore aggravio che sopporterebbe il paese, se al baratto si volesse far fronte con nuova emissione di consolidato. Invece, consolidando i biglietti da

1, 2 e 5 lire nella circolazione e, ponendo a loro garanzia una riserva di scudi di argento per un terzo o fino al 40 % del loro ammontare, essi potrebbero ben servire alla circolazione ed intanto il resto degli spezzati e degli scudi potrebbero essere impiegati, al prezzo di mercato dell'argento, a pagare la differenza che ci sarebbe reclamata dalla Francia e dagli altri paesi dell'Unione.

Provveduto in tal modo alle spese della denuncia della Lega Latina ed al collocamento, relativamente stabile, dei 340 milioni di biglietti di Stato a valore fiduciario nella circolazione spicciola, il rafforzamento dell'altra parte delle riserve auree delle Banche, cioè la convertibilità, prevalentemente in oro, dei loro biglietti darebbe, col minore possibile sacrificio della finanza, il migliore assetto al nostro debole ordinamento monetario. Questo ne uscirebbe rafforzato ed acquisterebbe una maggiore capacità di adattamento alle future tendenze monometalliche.

L'*Economista* che, fin dal 1891, plaudendo alla proposta dell'on. Luzzatti di ridurre a 30 milioni annui le spese per le strade ferrate, non senza però avvertire il Ministro che tale ottimo provvedimento avrebbe portato una perturbazione monetaria della quale bisognava subito occuparsi (1), riteneva che i nostri negozianti avevano ottenuto fin troppo dalla Francia, se si pensa che essi si erano recati a Parigi a negoziare « disarmati non solo, ma col fianco debole per l'urgenza nostra » (2). Ma si mostrava preoccupato per la continua sofisticazione dei patti fondamentali della Lega e la persistente abdicazione dei principi sui quali con tanto clamore la Lega stessa venne fondata. Infatti la Lega monetaria latina aveva avuto la sua origine nel desiderio di ottenere di fatto il rapporto da 1 a 15  $\frac{1}{2}$ , tra l'oro e l'argento, estendendolo ad un vasto territorio. Più tardi la Lega, sopraffatta dagli avvenimenti, aveva dovuto prima impedire e poi sospendere affatto le coniazioni dell'argento, rinnegando così il suo concetto fondamentale; più tardi, colla clausola della liquidazione degli scudi, aveva incominciato a contraddirsi ed a fare omaggio al monometallismo di oro, facendo una distinzione tra oro e scudi, esigendo in oro una parte del rimborso degli scudi. Ora questa contraddizione si aggravava ancora perchè il terzo capoverso dell'art. IV della nuova Convenzione stabiliva che « ogni rimborso delle monete

---

(1) Vedi l'*Economista*, 1891, rubrica Ferrovie.

(2) L'*Economista*, 1893. « La Convenzione monetaria 1893 », numero del novembre, pag. 758.

divisionarie abbia a comprendere metà almeno di monete di oro da 40 lire in più, coniate nelle condizioni della Convenzione del 6 novembre 1885 ». Dunque i contraenti confessavano che gli scudi non eguagliavano l'oro; gli Stati contraenti creditori esigevano che gli Stati contraenti debitori pagassero in oro e non in scudi, e cioè, quando vigeva sempre la convenzione monetaria, la quale obbligava i cittadini di tutti gli Stati contraenti ad accettare gli scudi come fossero oro.

---



### CAPITOLO III.

#### L'emissione.

---

SOMMARIO. — § 1. Il problema bancario dopo la legge di soppressione del corso forzoso. — § 2. Il progetto Berti-Magliani. — § 3. Le critiche al progetto ministeriale Boccardo, Plebano, *l'Economista*, ecc.). — § 4. La nostra finanza dal 1881 al 1891, ed il progetto Chimirri-Luzzatti. — § 5. La discussione in Parlamento (Ellena, Vacchelli, Maffei, Maggiorino Ferraris, Franchetti, Pantano, Plebano, Luzzatti). — § 6. Le critiche della stampa. — § 7. Il progetto Luzzatti-Colombo del 1892. — § 8. I progetti di proroga Lacava-Grimaldi. — § 9. Gli scandali bancari, l'inchiesta sulle Banche e la stampa. — § 10. Il nuovo progetto di riordinamento. — § 11. Il progetto ministeriale e la Commissione parlamentare. — § 12. La critica (Maggiorino Ferraris, Sidney-Sonnino, ecc.). — § 13. La discussione in Parlamento (Saporito, Colajanni, Giusso, Luzzatti Lacava, ecc.). — § 14. Conclusione.

#### § 1.

La legge del 7 aprile 1881 faceva obbligo di presentare entro il 1882 un disegno di legge « inteso a stabilire le norme colle quali potrà essere consentita e regolata la Commissione dei titoli bancari a vista pagabili al portatore ». I Ministri Berti e Magliani giustificavano il ritardo poichè, prima di confermare l'ordinamento bancario esistente o di proporre radicali innovazioni, avevano voluto attendere l'esito della grande operazione autorizzata dalla legge 7 aprile 1881, cioè la stipulazione del prestito che doveva dare inizio al ritorno alla circolazione metallica, e la cui riuscita dipendeva dalle condizioni del mercato europeo nell'ordine politico ed economico.

Il Governo aveva dunque indugiato per oltre un anno, durante il quale periodo parecchi disegni od abbozzi di riordinamento erano stati proposti dagli uomini politici più in vista.

Così il Luzzatti aveva accennato al bisogno di distribuire il capitale a buon mercato con savio e liberale ordinamento delle banche, di ravvivare tutte le parti del credito, di distribuire e di diramare queste più equamente che prima non fosse stato fatto, « affinché la luce del credito potesse scendere a valle ed alle chiostre sotterranee dove praticano i cicli del lavoro ». Egli intravide le difficoltà di un nuovo ordinamento delle banche, che avesse accolto loro tutti i 340 milioni di biglietti di Stato, ma avvertì la convenienza di adossarli ad esse almeno parzialmente, considerando che la carta di Stato, senza la estensione a prossimo termine, sarebbe rimasta una grande preoccupazione pel popolo italiano.

Al Minghetti era sembrato molto provvido un emendamento, il quale avesse stabilito che qualora alcune Banche avessero deliberato o di unirsi tra loro o di fondersi con altra, avessero potuto farlo, purchè ciò fosse avvenuto sulle basi di un capitale reale effettivamente accertato e fosse stato voluto dai loro azionisti.

I disegni di riordinamento più completi e definiti erano stati quelli dell'on. Leardi e dell'on. Seimit-Doda.

L'on. Leardi, premesso che sarebbe stato opportuno che, ottenuto un buon riordinamento, questo fosse messo in esecuzione prima del 1889, d'accordo con i vari istituti, affacciò le seguenti domande: « Adotteremo noi le Banche a garanzia reale, contro le quali stanno i fatti, oppure a garanzia di riserva e portafoglio, come lo sono le nostre e generalmente le banche in Europa? Qualora si voglia mantenere il sistema attuale, si avrebbe il vantaggio d'avere già parecchi altri istituti organizzati, si tratterebbe di riordinarli e di determinare gli accordi che debbono stabilirsi tra le Banche esistenti in uno Stato. Oltre a ciò, le nostre Banche, come sono ordinate presentemente, possono servire da regolatori del commercio metallico internazionale? Corrispondono esse all'ideale perfetto di un istituto di emissione? » « Si può dubitare, egli soggiungeva, che i nostri istituti presentino sufficiente saldezza per essere assunti come regolatori della circolazione monetaria ». « La Banca Nazionale, istituto potentissimo, ben regolato, presenta sicuramente ampie garanzie, ma non va pur esso esente da difetti. Col cambiar luogo cambiò naturalmente di aspetto e diventò proteiforme ». « Posto questo, perchè non dovremo, come negli Stati Uniti, classificare il nuovo ordinamento delle nostre banche? Potremmo costituire una grande banca prussiana con sei od otto sedi al più nei grandi centri commerciali, che facesse le funzioni in Italia di grande riserva e di regolatrice del mercato monetario. Ed altri Istituti minori potrebbero con numerose dirama-

zioni spargere il credito nel paese e sostenere pure l'agricoltura. Così operando, io credo che si potrebbe trovare anche il modo di fare scomparire, nascondendoli sotto la emissione delle banche, i 340 milioni di carta, che rimangono in circolazione per conto dello Stato ».

L'ordinamento vagheggiato dall'on. Seismit-Doda era il seguente: « Fare una legge che sancisse la libertà di emissione, ma con precise guarentigie, finchè duri il corso legale e non sia estinta tutta la carta di Stato. Provvederè che il capitale raccolto dalle nuove banche sia interamente versato; che esso abbia un limite massimo, ed almeno un terzo di questo capitale sia convertito in rendita da depositarsi allo Stato, pel valore di 10 punti al disotto del corso di Borsa del giorno in cui viene depositata, valevole alla emissione di una somma eguale di biglietti. Non permettere ad ogni singola banca la formazione di un capitale maggiore, per esempio, di dieci milioni, ma non sia più possibile la formazione di una oligarchia bancaria ».

Tutta la stampa accreditata in genere prediligeva la istituzione di una grande banca che credeva vantaggiosa agli interessi generali del commercio e del paese e la desiderava con la compagnia di una quantità di banche minori, bene ordinate e sparse per tutto il regno « le quali si alimentano alla Banca madre, e moltiplichino con ciò la loro azione e portino la luce del credito ovunque ». Ma essa non si faceva illusioni poichè, contro le idee, per quanto buone e seducenti, stavano i fatti esistenti. Il nuovo Regno aveva trovato e lasciato sussistere varie banche di emissione; ad alcuni Istituti, aveva riconosciuto questa qualità, che essi eransi appropriata con l'aiuto di contingenze favorevoli, ponendoli tra quelli che furono chiamati dalla legge del 30 aprile 1874 a formare il consorzio delle banche. La costituzione della banca unica, in tale condizione di cose, sembrava impresa difficile e pericolosa. D'altra parte, lo stesso onorevole Magliani, accennando in passato a tale questione fece un'avvertenza che vale la pena ricordare: « Io credo che se la forza delle cose conducesse l'Italia ad avere una banca unica, ciò non potrebbe mai avvenire per virtù e per effetto di un privilegio concesso dalla legge ».

E le stesse condizioni attuali avversavano il sistema della libertà delle banche, qualunque potessero essere le garanzie che potrebbero accompagnarla; si temeva di avventurare il paese in esperimenti nuovi e si accarezzava invece l'idea di rafforzare ciò che esisteva. Come vedremo a momenti, allorchè accenneremo al progetto ministeriale, si poneva innanzi la necessità che i capitali disponibili non fossero sottratti alle industrie ed al commercio, ma tornassero alle

une ed all'altro. Una spinta data dal Governo ad una speculazione di tale specie si considerava improvvida sotto ogni aspetto, si temeva che essa creasse imbarazzi e disinganni dei quali i primi a dolersi sarebbero stati coloro che ad un tal sistema si fossero appigliati.

## § 2.

Il sistema bancario proposto dai ministri Berti e Magliani, si può riassumere così nelle sue grandi linee:

Si era voluto conservare gli Istituti esistenti, ma col proposito di correggerli, migliorarli e di infonder loro nuova vita. Dopo un rigoroso accertamento del capitale versato o del patrimonio posseduto, il disegno acconsentiva ad un aumento di capitale per alcuni, non proibendo di fondersi, a tale scopo, con altri Istituti: e ciò poichè era nell'animo dei ministri la convinzione della stretta necessità di non rifiutare nessuno degli organi tradizionali del nostro credito; che nessuna regione doveva essere privata delle istituzioni bancarie che il tempo e le vicende economiche e politiche le avea procurato. D'altra parte, gli on. Ministri ritenevano che una modificazione radicale del sistema attuale sarebbe stato un disennato consiglio; il nuovo sistema dovea sorgere sull'antico, o meglio, questo dovea essere *rinovellato di novelle fronde*.

Alla Banca Nazionale non potevano sorgere rivali, soprattutto per la impossibilità, nelle attuali condizioni, di riunire un sì potente capitale come quello da essa posseduto. Al suo fianco doveva stare il Banco di Napoli che, in venti anni di vita, dacchè avea ottenuto la sua autonomia, avea saputo diffondersi in tutta Italia e che avrebbe potuto, privo di ogni preoccupazione di lucri elevati, fecondare la produzione in tutte le sue forme, compresa l'agricola. La Banca Nazionale Toscana, la Banca Romana e la Banca Toscana di credito dovevano formare il nucleo dei minori istituti sul continente e la Sardegna, mentre per la Sicilia, l'antico Banco, circondato dalla pubblica deferenza, sostenuto dal vivo affetto dei valorosi isolani, dotato di maggior capitale e guidato, come il Banco di Napoli, non da scopi di lucro, ma dal solo intento di procurare il bene comune, doveva essere la leva potente al rinnovamento economico di quell'isola.

In vero, il Governo, osservando la distribuzione geografica dei nostri istituti di emissione, non avea mancato di rilevare come le provincie che primeggiavano nell'agricoltura, nei commerci e nelle industrie, cioè quelle dell'Alta Italia, non possedevano che le sedi e le succursali della Banca Nazionale ed alcune poche del Banco di

Napoli, e mentre la Toscana e le provincie romane avevano, oltre a quello, tre istituti proprii, e si era domandato se il nostro paese non dovesse piuttosto rivolgere i suoi capitali alla fondazione di istituti di credito ordinario, agrario e popolare, piuttosto che a favorire nuova emissione di biglietti. Ma non avevano voluto venir meno al desiderio espresso dal Parlamento colla legge 29 giugno 1879 e dagli ordini del giorno, che, cioè, si presentasse un progetto di legge informato alla libertà delle banche. Riteneva tuttavia che nuovi istituti potessero sorgere con vantaggio. Questi sarebbero stati di più modeste proporzioni; procurandosi, a mezzo dell'emissione, un fondo di esercizio assai cospicuo, avrebbero potuto largheggiare in sussidi alla produzione e rannodare utili rapporti cogli Istituti di credito ordinario, agrario e popolare. Certamente i ministri proponenti non credevano che tali Istituti potessero conservare a lungo come loro funzione principale quella dell'emissione; erano anzi persuasi che, con progressivo mutamento e regolare sviluppo negli affari, sarebbero precipuamente diventati Banche di deposito; la trasformazione inevitabile dei piccoli Istituti di emissione nel sistema della pluralità delle Banche discentrate. Al pari di quanto era avvenuto nella Svezia e negli Stati Uniti, i ministri speravano che tali piccoli Istituti si sarebbero avviati verso la fase più alta del credito, che è rappresentata dai sistemi di conto corrente, dall'uso degli assegni bancari e delle compensazioni. — I ministri si erano dunque ispirati al principio della *libertà* non volendo inceppare le Banche nei loro movimenti, e si erano attenuti al concetto di una legge che determinasse serie cautele e valide garanzie, ma non prescrivesse minutamente regole fisse e troppo rigide per la gestione.

Si erano ispirati al principio della *pluralità*, adottando la forma denominata del sistema *misto*, rispondente alle nostre tradizioni, poichè esistevano già un grande Istituto ed un altro, non pari a quello, ma pur esso potente, ma accompagnati da Istituti di varia capacità economica. — La facoltà di esercizio dell'emissione era concessa per un periodo non superiore a 30 anni. La circolazione doveva essere rappresentata in cassa per non meno di un terzo da riserva metallica, e l'emissione non poteva rappresentare più del triplo del capitale versato, salvo concessione speciale del Governo, per bisogni urgenti e straordinari del commercio. — La totale tripla emissione non poteva eccedere i 1050 milioni.

Fissate le norme per la fabbricazione, i tagli, la forma dei biglietti, erano determinate le operazioni attive, le passive e le vietate; era resa obbligatoria una speciale riserva pei debiti a vista, statuito

l'obbligo del cambio a vista al portatore; sancita la reciproca accettazione dei biglietti e quindi la riscontrata ogni dieci giorni; si dava base al sistema della vigilanza e si stabiliva la pubblicità delle situazioni (1).

Ma questo disegno, basato su un'errata interpretazione della evoluzione e delle attuali condizioni degli Istituti bancari in Italia, trovò autorevoli oppositori, tra i quali primeggiava il Boccardo.

Questi, prima ancora che il progetto ministeriale fosse reso di pubblica ragione, aveva esaminato la situazione e giunto alla conclusione che un solo e grande Istituto, la Banca del Regno d'Italia, costituita dalla Banca Nazionale, da due Istituti Toscani e dalla Banca Romana, avrebbe dovuto essere incaricato del servizio dell'emissione in Italia, mentre il Banco di Napoli e quello di Sicilia sarebbero diventati i centri dispensatori del credito e del capitale a beneficio delle fonti della produzione in tutta Italia, e specialmente nelle regioni meridionali ed insulari di essa (2).

Fu dunque per l'illustre economista una grande disillusione nel rilevare che il progetto ministeriale si informava invece alla libertà di emissione. Tale progetto gli parve come una nuova transazione intesa a conciliare tutte le opinioni, tutti i partiti, tutti gli interessi. A coloro che volevano data maggiore vigoria e maggiore solidità alla nostra circolazione si accordava l'unità del biglietto ed il limite minimo del capitale sottoscritto e versato. Ai fautori della libertà bancaria si concedeva di fondare Istituti di emissione senza limite. Alla florida Banca Nazionale si assicurava, almeno in apparenza, il primato, potendo essa possedere il suo capitale di 150 milioni, mentre gli altri Istituti di nuova creazione non avrebbero potuto averne più di 60 sottoscritti e 40 versati, salvo a pareggiare o superare in entità effettiva la Banca Nazionale (3).

Nè ci sembra che il Boccardo avesse torto poichè, per quanto sospetto potesse essere il suo senso di partigianeria per la Banca Nazionale o, per meglio dire, per un Istituto centrale, che fosse come la chiave di volta dell'edificio finanziario, non si può tuttavia disco-

(1) Vedi disegno di legge negli *Atti Parlam.* 1<sup>a</sup> Sessione 1882-83, Documenti N. 153, pag. 213. Per la Relazione dei Ministri, pag. 1-212 Alleg.: 1. Relazione dell'Ispettore Generale degli Istituti di emissione nel periodo dal 1859 al 1882. 2. Statuti e regolamenti degli Istituti di emissione.

(2) GEROLAMO BOCCARDO, *Il riordinamento delle Banche in Italia*. Torino, Unione Tip. Ed., 1881, pag. 194.

(3) *Op. cit.*, pag. 195.



noscere una sua obbiezione della più grande importanza, che, cioè, il nuovo progetto, non pago della confusione esistente, tendeva ad aggiungere nuove Banche alle antiche, e ciò precisamente nel momento in cui alla circolazione metallica si rendeva più che mai necessario di non turbare troppo profondamente l'assetto del mercato.

Per poco che si prenda in esame la evoluzione economica e giuridica dei principali istituti di emissione in Italia, sotto i più diversi reggimenti politici, si assiste, in fatto di circolazione, ad un movimento uniforme nei suoi caratteri essenziali. Il punto di partenza è quasi dappertutto la libertà di emissione, e quello di arrivo è la Banca unica. Anteriormente al 1860, la Banca Nazionale Sarda sorse dalla fusione della Banca di Genova con quella di Torino; in Toscana, le Banche di Firenze e di Livorno si fusero a formare un solo istituto di emissione, filiali del quale divennero le piccole banche di Pisa, Siena, Lucca ed Arezzo.

Dopo il 1860, quando i piccoli Stati, in cui il nostro paese era suddiviso, si riunirono; la Banca di Roma e la Banca delle quattro Legazioni, e lo stabilimento Mercantile Veneto scomparvero per lasciare il posto alla Banca Sarda che andò estendendosi dappertutto.

L'unica eccezione a questa tendenza alla Banca Unica è offerta dal Banco di Napoli e di Sicilia, ma questi non dovevano essere considerati come istituti di emissione veri e proprii, perchè le loro *fedi di credito* non possedevano le qualità specifiche del biglietto di banca.

Così pure era un grave errore quello di voler plasmare il nostro ordinamento bancario su quello degli Stati Uniti, non essendo quel paese ed il nostro neppure lontanamente comparabili a causa delle diverse tradizioni storiche, per diversi costumi e differente costituzione economica, che generano una diversa condizione e di intenti.

Passando all'esame particolareggiato del progetto, è utile ricordare, con una certa diffusione, l'esame critico che ne fece il Plebano, che ne fu relatore per la Commissione parlamentare che lo ebbe in esame.

Fermandosi intorno al concetto della determinazione di un limite fisso (1050 milioni) per la emissione complessiva allo scoperto, lasciando agli Istituti la facoltà di emettere al di là di tal limite quanta carta volessero, purchè garantita da corrispondente valuta metallica, la relazione ministeriale esplicitamente dichiarava che proposito del Governo era stato quello di accostarsi al sistema inglese, anzi di imitarlo; ma il Plebano rispondeva che in Inghilterra, accanto alla disposizione che autorizza un limite massimo di emissione

allo scoperto, un'altra ve ne ha che con quella armonizza, vale a dire, il divieto di creazione di nuovi istituti di emissione, mentre il progetto ministeriale italiano non impediva che ne sorgessero degli altri.

D'altra parte, mentre nella stessa Inghilterra, in Germania, nel Belgio, ecc., si cercava un rimedio alla condizione patologica del credito creata dall'esistenza di molteplici banche di emissione, si sognava un progetto di riforma bancaria destinato a moltiplicare in tutti gli angoli d'Italia chimerici istituti, ai quali, col sussidio dell'emissione, si voleva dare un cospicuo fondo di esercizio, ma a cui in realtà mancava ogni condizione di vita utile ed efficace; si pensava insomma che il problema bancario potesse studiarsi e risolversi isolatamente e senza alcun riguardo di ordine non meno importante e più generale. Si era insomma partiti dall'ipotesi che, per dotare l'Italia di un ottimo sistema di istituzioni di credito, bastasse elaborare, in una dozzina o due di articoli, un bel progetto di legge, che provvedesse a regolare l'emissione, gli sconti, la riserva, ecc.

Gravi obiezioni muoveva il Plebano al progetto perchè esso determinava l'emissione di ciascun istituto in ragione tripla del proprio capitale, per quanto la circolazione effettiva dovesse essere garantita da una riserva metallica eguale al terzo di essa. Egli trovava perfettamente logico, od almeno spiegabile, che si mettesse l'emissione in relazione col capitale in Svezia od Inghilterra ed anche in Germania, ma non lo trovava nè logico, nè spiegabile in Italia, dove nessun precedente autorizzava tal novità. Egli prudentemente osservava che, trattandosi di ripartire l'ammontare totale di emissione (1050) milioni) fra i vari Istituti, tutti tra questi avrebbero avuto l'interesse di aumentare il proprio capitale. Ma è appunto questo aumento operato per ragioni estranee ad ogni fondata ragione, che egli, vivamente stigmatizzava, ricordando a tal proposito gli effetti della legge del 1874. Allora, per dare forma legale alla circolazione che il fatto aveva illegalmente creata, mancando il rapporto tra capitale ed emissione, si era pensato di elevare quest'ultimo. E così che il capitale della Banca Romana venne portato da 5 a 15 milioni, e poichè mancava a questo nuovo capitale un impiego veramente commerciale, ne venne di conseguenza che quella Banca lo volse a scopi aventi per nulla affatto indole commerciale e fu spesso costretta, per impossibilità di procedere alla riscontrata, a lasciar giacere per una media totale di 15 milioni, i suoi biglietti presso la Banca Nazionale, il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia ed il Tesoro. E per il Banco di Napoli, non potendosi procedere alla emissione di azioni, si pensò di

portare in aumento del capitale gli utili futuri nel periodo di dieci anni e rinunciando quindi alla garanzia prescelta dalla legge.

Inoltre, la pretesa eguaglianza di diritti e doveri tra i vari istituti, grandi e piccoli, sembrava al Plebano illusoria. Infatti mentre il progetto, tra le prescrizioni che esso aveva voluto dare agli istituti di emissione circa l'impiego delle risorse fiduciarie procurate loro dalla carta, conteneva quella che lo sconto non potesse farsi che su effetti a tre mesi e con tre firme, autorizzava poi istituti minori, tra i quali comprendeva anche il Banco di Napoli, a scontare effetti con scadenza posteriore ai tre mesi e muniti di due firme solamente. Un altro esempio analogo era dato dal progetto nel divieto di riscontare il portafoglio, operazione che si temeva avrebbe reso possibile agli Istituti di emissione di tentare operazioni pericolose; eppure per gli istituti esistenti tale divieto non era fatto. Si comprende la opportunità di tali misure restrittive quando, esistendo una grande Banca, circondata da molte altre minori che servano meglio che quella alle località in cui sorgono, alla grande Banca si vogliano fare delle limitazioni perchè si contenesse in alta sfera, ma non si comprende allorchè, pur teoricamente proclamando il principio di giustizia, a banche della stessa importanza e natura, si faccia un trattamento diverso che si risolve poi in una ingiustizia per le piazze presso le quali quelle banche sorgono.

Non possiamo però convenire colla critica del Plebano che, riferendosi a quella parte del progetto per cui si accordava al Governo facoltà di accettare nelle sue casse i biglietti di qualsiasi istituto, riteneva che, pur essendo abolito il corso legale e diventando facoltativa da parte dei privati l'accettazione del biglietto, si voleva tuttavia forzarne la circolazione con puntelli artificiali.

Aveva invece molta ragione di criticare il *diritto di prelazione* sulla riserva metallica riserbata all'Erario, i cui interessi si volevano garantire con tale misura, ma se questo cominciava collo stipularsi un tal diritto, si doveva anche ragionevolmente dedurre che i privati portatori di biglietti rimanevano privi di ogni e qualunque garanzia. E non si può concludere diversamente se si pensa al caso già verificatosi di un Istituto che con 45 milioni di circolazione lasciava una giacenza di biglietti per poco meno di 15 milioni nelle casse del Tesoro; in caso analogo nulla davvero rimarrebbe ai portatori della circolazione rimanente se avessero da esperire il loro diritto.

E neppure logica e giusta sembrava al Plebano l'imposizione ad un Istituto dell'accettazione dei biglietti di tutti gli altri purchè questo

tenesse sulla piazza una rappresentanza pel cambio. Tale disposizione sarebbe stata logica quando un istituto avesse un'agenzia, una succursale o sede sulla piazza perchè, un istituto estendendo l'opera sua ad una piazza, ivi è opportuno che il suo biglietto venga accettato da tutti gli altri, per stabilire in tal modo una specie di unificazione degli strumenti di scambio. Ma quando un istituto limita la sua azione ad una determinata parte del paese, il dargli il diritto di imporre la sua carta agli altri istituti, ovunque esso tenga una semplice rappresentanza pel cambio, sarà senza dubbio il fare una cosa utile agli interessi di tale istituto, ai biglietti del quale si viene così ad aprire uno sfogo parziale, ma lo si farà con danno degli altri, e non certo con vantaggio del pubblico in generale.

Quanto alla parte finanziaria del progetto, il Plebano, pur ammettendo come sia legittimo e giusto che il Governo conti sugli Istituti di emissione per aiuti, lamentava che in Italia non fosse possibile pensare a qualsiasi riforma organica, senza trarne occasione per qualche concessione erariale, mentre nella opera delle riforme assai meglio si procederebbe se esse potessero studiarsi in sè e per sè, indipendentemente dai bisogni dell'erario.

Ma poichè la nostra finanza non si era ancora saputa emancipare dalla necessità di cercare espedienti, quello dell'anticipazione degli 80 milioni, egli giudicava vantaggioso. Infatti, con aggravio limitato, esso procurava all'erario il sussidio straordinario di cui questo abbisognava; poichè l'interesse del 3%, diminuito della tassa di ricchezza mobile e della tassa di circolazione che ritornano all'erario, veniva in sostanza a limitarsi al 2,27%, e calcolando che la Banca, contro gli 80 milioni somministrati al Governo, dovesse tenere immobilizzata una riserva metallica del terzo, l'interesse si riduceva per essa all'1,51%, con guadagno, certo, non tanto elevato. Tuttavia, filosofava il Plebano, è un bene, in mezzo a tanto male, che si trovasse in Italia un istituto sì forte e robusto da poter sopportare un'emissione di 80 milioni per conto dell'erario, senza menomare l'aiuto che il movimento economico del paese è in diritto di attendersi da esso.

### § 3.

Quanto al contegno della stampa accreditata, è notevole il contrasto di giudizi fra la *Nuova Antologia* (1) e l'*Economista*.

(1) *Nuova Antologia*, 15 genn. 1884, pag. 359 e fasc. 1<sup>a</sup> febb., pag. 557. Cfr. anche *Nuova Ant.*, 1884 - per confronti giuridici e statistici tra le Banche di emissione e le Società di credito ordinario, fasc. 1<sup>a</sup> marzo, pag. 152; per la questione della ristrettezza del limite di emissione e la sproporzione di capitale tra le Banche esistenti, 15 febb., pag. 764.

Lo scrittore delle note finanziarie del primo giornale, all'intento di scagionare il Governo dall'appunto che relazione e disegno di legge fossero in contraddizione, faceva rilevare come quella fosse riuscita a dimostrare che l'ordinamento *misto* è adatto per quei paesi nei quali, per tradizioni storiche ed economiche e divisioni politiche, è sorta una molteplicità di istituti, e che il mutarlo radicalmente sarebbe cosa improvvida. Pareva all'egregio scrittore che il sistema misto, correggendo i difetti del sistema del monopolio e quelli dell'altro che si appoggiava alla pluralità per mezzo di banche discentrate, fondendone insieme i pregi, permette alle grandi e piccole forze del capitale di manifestarsi ed opera una salutare influenza sugli istituti maggiori quanto sui minori, concludendo che correggere, ordinare e disciplinare quelle forze è opera più saggia che distruggerle.

Quanto all'esiguo margine di capitale riservato ai nuovi istituti (155), lo scrittore della *Nuova Antologia* si valeva, e non inopportunamente, della circostanza che, essendo difficile che la Banca Nazionale Toscana e la Banca Romana potessero ottenere l'aumento di emissione concesso loro dal progetto, appunto per le difficoltà da esse incontrate a conformarsi alle prescrizioni della nuova legge, come pure essendo dubbio che alla Banca Toscana di credito giovasse aumentare la propria circolazione, dal momento che la attuale era esuberante al bisogno, il margine, eventualmente lasciato dalle tre banche, sarebbe andato in aumento dei 155 milioni riservati agli istituti di nuova fondazione.

L'*Economista* era partigiano convinto del biglietto unico e grande cura si era data per dimostrare come si potesse essere fautori della Banca Unica ed in pari tempo della libertà di emissione, anzi aveva tentato di dimostrare come i due principi, lungi dal trovarsi in contraddizione, si integrassero e completassero a vicenda (1). Ma, nonostante questi principî, esso si schierò tra gli oppositori del progetto rilevando che, sebbene questo tradisse la tendenza alla Banca Unica, e si trovasse perciò in contraddizione evidente colla relazione, che rendeva omaggio alla pluralità delle Banche, sospettava che la condizione di privilegio fatta alla Banca Nazionale non fosse dovuta all'intimo convincimento dei Ministri che quello fosse l'indirizzo da seguire, bensì alla necessità di dare un compenso a quell'istituto pel fatto che esso si assumeva il pagamento dello *stock* della Regia a certe speciali condizioni.

---

(1) N. 504 del 1083 e 508, 514, 516, 517 del 1884.

Non sarebbe agevol cosa dire fino a qual punto il sospetto dell'*Economista* fosse giustificato, ma non si può disconoscere che l'articolo, modesto in apparenza, il quale autorizzava la cessione del diritto di emissione di un Istituto ad un altro esistente, avrebbe dovuto autorizzarne anche la fusione per essere ritenuto, quale mostrava di essere, una sincera ed effettiva conferma del principio della libertà bancaria.

Altro argomento di dibattito per mezzo della stampa, fu offerto dagli aumenti di capitale stabiliti pel Banco di Napoli e pel Banco di Sicilia.

Mentre l'articolo 38 del disegno di legge stabiliva che il capitale utile alla tripla emissione per il Banco di Napoli avrebbe potuto essere aumentato fino a sessanta milioni mediante l'applicazione degli utili annuali nel modo indicato dall'art. 37, che cioè, quattro quinti sarebbero andati in aumento del patrimonio ed un quinto in aumento del fondo di riserva, e pel Banco di Sicilia, il capitale era portato a 15 milioni.

Il Banco di Napoli avea chiesto 100 milioni di capitale; la differenza fra 48 milioni, patrimonio attuale ed i 100, cioè 52, avrebbe dovuto essere colmata, secondo alcuni, mediante l'aumento degli utili e perciò a totale profitto del Banco, secondo altri essa doveva essere coperta associando all'Istituto l'elemento commerciale, non solamente di Napoli, ma anche di altre parti di Italia.

Comunque fosse il sistema da seguire, scrittori competenti criticarono le eccessive pretese del Banco che a torto invocava il precedente della legge 30 aprile 1874. In quel tempo, il Banco avea un patrimonio accertato di soli 32 milioni e mezzo di lire, mentre la legge gliene considerò uno per 48 milioni e 750 mila lire. Ma ciò avvenne perchè, avendo esso biglietti in circolazione per 195 milioni, si era presentato il dilemma o di ricondurla alla proporzione del patrimonio effettivamente posseduto o di accordarne al Banco una maggiore, sul patrimonio accresciuto, coll'aggiunta degli utili. Le domande del Consiglio generale del Banco apparvero tanto più eccessive ed ingiustificate, in quanto esso godeva già di un grande privilegio, quello di far servire una parte del proprio patrimonio, e cioè quella dedicata alle operazioni di credito fondiario, a due emissioni di diversa natura, alla emissione di biglietti ed a quella di cartelle fondiarie (1).

---

(1) Vedi *Nuova Antologia*, fasc. 15 marzo 1884, pag. 335.



Un'altra considerazione, intesa a giustificare l'opposizione all'aumento di capitale dei due Banchi meridionali, era la seguente: che essi, possessori di un patrimonio proprio, del quale non erano tenuti a render conto ad alcuno, rappresentassero nel sistema bancario ciò che le manomorte erano nella proprietà, colla aggravante che se queste avevano nei conventi un gruppo di individui interessati al loro sviluppo, mancasse per quelli questo interesse, e mancasse anche ogni unità di indirizzo ed efficace controllo. Come le fedi di credito, costituendo pei privati un allettamento a servirsi di questi Istituti nelle loro operazioni, avevano impedito il sorgere di vere Banche di emissione nelle regioni in cui si esercitava la loro azione, così si temeva ora che, aumentando a dismisura il loro capitale, questo, in mani non sufficientemente controllate, potesse un giorno servire perfino come strumento di opposizione allo Stato, se mai avvenisse un giorno che gli interessi di questo o di quelli si trovassero in conflitto.

Inoltre, l'idea del *duopolio*, posto innanzi dalla *Perseveranza*, venne poi istantaneamente scartata, poichè, data la condizione del Banco e la sua costituzione giuridica, venne giudicato inadatto a riscontrare la Banca Nazionale, ad esercitare un'azione veramente utile nei rispetti della circolazione monetaria del paese. Come lo stesso on. Leardi aveva dimostrato allorchè, durante la discussione della legge 30 aprile 1874 egli avea proposto che l'Italia venisse ad una classificazione delle Banche, come negli Stati Uniti, e si formasse una grande Banca primaria, l'ufficio di grande riserva di regolatrice del mercato non poteva essere tenuta che dalla Banca Nazionale, tanto più che, questa era ed è la più esposta a sentire gli effetti delle correnti monetarie ed era meglio giustificata a ripararli (1).

Questo è in succinto ciò che la stampa pensava del progetto.

Quanto agli Istituti di emissione, essi ebbero occasione di manifestare il loro pensiero nelle loro relazioni a fine di esercizio. La Banca Nazionale si esprimeva così: « Vediamo con piacere affermata la necessità, anche per l'Italia, di una grande Banca di emissione e ci sentiamo onorati che tale qualità sia mantenuta al nostro Istituto, il quale seppe acquistarla ed usarla a bene nel suo lungo esercizio, tanto nei rapporti col Governo, quanto in quelli col pubblico ». E la politica di quell'istituto era stata, in verità, negli ultimi tempi, sommamente conforme agli interessi del paese. Esso infatti, aperto il cambio, era rimasto guardingo pure nel saggio dello sconto, rite-

---

(1) Vedi *Nuova Antologia*, fasc. 15 marzo 1884, pag. 335.

nendo che la politica monetaria del nostro paese doveva soprattutto essere ispirata al concetto di aumentare il nostro stock metallico, e perciò di tenere aperto l'adito al capitale straniero anche nella concorrenza ai capitali nazionali per lo sconto dei recapiti commerciali.

Non egualmente corretta e fortunata era stata la politica seguita dal Banco di Sicilia che stimò utile abbassare tanto il saggio dello sconto quanto l'interesse sulle anticipazioni, politica che fallì in due modi; sia perchè non in armonia coll'interesse generale, sia perchè lo scopo prefisso, quello di estendere la cerchia delle proprie operazioni, non venne raggiunto.

Gli istituti minori in generale si mostravano preoccupati di quali avrebbero potuto essere le disposizioni legislative riflettenti la riscottrata, gli inconvenienti della quale essi speravano di eliminare, insieme con quelli inerenti alla *regionalità*. Specialmente al riguardo del baratto biglietti, le banche minori temevano che la Banca Nazionale, accumulando un gran numero di biglietti, e presentandoli poi improvvisamente pel cambio, riuscisse a metterli a mal partito; ma d'altra parte, il pubblico chiedeva restrizioni circa i termini del baratto.

#### § 8.

Il disegno di legge in discussione (N. 1227) divenne legge il 7 aprile 1881. Da quel tempo parecchie altre proroghe vennero concesse; la più interessante è quella contenuta nel progetto Chimirri-Luzzatti (1), che conteneva inoltre alcune disposizioni preliminari pel riordinamento della circolazione.

Questa, a partire dal 1885, era andata perturbandosi. Non è possibile enumerare tutte singolarmente le molteplici cause di questo disordine, tanto più che fra di esse ve n'ha molte che agirono indirettamente, ma è d'uopo osservare come l'intensità della crisi economica venne aggravata dalla generale tendenza di volgere i capitali già scarsi ad imprese infeconde ed insostenibili, come pure le pressioni fatte sulle Banche di emissione fecero sì che queste si lasciassero impigliare in operazioni non consentanee alla loro natura e dovessero poi sopportarne le conseguenze. Così avvenne che la Banca Nazionale, per assecondare le domande del Governo, ammise allo sconto i certificati dei costruttori ferroviari, che attendevano gli stan-

---

(1) N. 142 del 28 maggio 1891.

ziamenti in bilancio per essere pagati, e poi, allo scopo di non lasciare dubbio alcuno sulla solidità del nostro credito, riscontò in grandissima quantità la carta edilizia ritornataci dall'estero deprezzata.

Riprodottisi nel 1887, col ritorno della carta edilizia e coll'inarbimento del cambio, gli stessi fenomeni perturbatori, coll'aggravamento di una minore disposizione nostra a resistere vigorosamente agli effetti degli errori passati e delle crisi sopravvenute, il Governo si era creduto in debito di intervenire, provocando dalla Banca Nazionale e dalle altre Banche di emissione aiuti diretti per sostenere imprese ed istituti pericolanti (1).

Il corso legale dei biglietti degli Istituti di emissione, sancendo e confermando il principio della pluralità e ripudiando il sistema della Banca unica, pare abbia concorso ad aumentare il disordine e l'incertezza, poichè, secondo l'unanime giudizio dei competenti, esso « tutto conturbava, a nulla sopperiva ed a nulla rimediava », e così mentre, a causa del ritiro, senza speranza di prossimo ritorno, del capitale francese, si imponeva la necessità di salvaguardare con gelosa cura le nostre istituzioni di credito, e specialmente la massima tra tutte, le azioni della Banca Nazionale declinavano (2), per cui sorgeva naturale e spontanea la preoccupazione circa la sorte riservata al nostro Consolidato, se mai la quantità sparsa all'estero ci fosse respinta, come si aveva motivo di temere. E come se il mercato non fosse già sufficientemente agitato, si aggiunse la notizia dello scioglimento del Consiglio dei Banchi meridionali, la quale lasciava supporre che il loro capitale fosse stato intaccato; il generale sfavore con cui venne accolta la legge sulle Borse per l'eccessiva altezza del balzello, mentre, dopo le esperienze di Finali, Depretis e Magliani, risultava provato che, aumentando le tasse di bollo, i proventi del fisco si riducevano, e le angustie derivanti da un'affannosa ricerca di capitali liquidi per la fondazione di un Istituto di credito fondiario

(1) Giustamente severe sono le parole della *Nuova Antologia*: « Del resto, il Taine ha descritto questo metodo giacobino che adora i principi e li profana quotidianamente nelle applicazioni. E mentre, modificando a tempo la legge del 1874, si sarebbero opportunamente impediti i disordini della circolazione, si giunse al punto che due volte, a due anni di distanza, il Governo diede ordine alle Banche di emissione, per salvare le così dette imprese dell'Esquilino e della Banca Tiberina, di emettere 90 milioni di carta ».

(2) Strano che la Banca Romana, quotata a 1110, abbia gagliardamente resistito.

che si pensò di creare, senza prima provvedere al riordinamento del credito, condizione senza la quale i capitali stranieri non sarebbero passati in Italia, o per obbligarveli a passare in modo fittizio e transitorio, si sarebbero dovuti sopportare sacrifici sì ingenti da superare il beneficio stesso.

Di ciò, deputati autorevoli, per quanto non competenti in materia di finanza, chiesero conto al Governo, ma l'onor. Crispi si oppose ad una discussione immediata, sostenendo che, più di ogni altra cosa, importava l'approvazione dei bilanci, per evitare il grave inconveniente dell'esercizio provvisorio. Ed in seguito egli rinunziò anche a presentare il disegno di legge definitivo, sia perchè nell'ultimo periodo la situazione del mercato si era aggravata, e quindi una discussione, anche se sostenuta in un ambiente elevato ed obbiettivo, non avrebbe potuto sottrarsi all'influsso della situazione economica presente; sia perchè la natura stessa del tema e degli interessi che esso involgeva al disegno di legge sull'ordinamento delle Banche di emissione non è uno di quelli che possono essere esaminati in fretta e discussi nel periodo dell'anno in cui i lavori parlamentari volgono al termine, nell'imminenza delle vacanze estive.

Per cui, i Ministri proponenti, esponendo il principio che una sana circolazione fiduciaria si può ottenere con vantaggi non dubbi pel credito del Paese, conservando gli istituti attuali, quando la loro unione sia governata da ordinamenti che, guidati dall'esperienza, rimuovano i difetti della precedente legislazione, proponevano una proroga che fissavano in diciotto mesi, con delle altre disposizioni che servissero a preparare il terreno per l'assetto generale.

#### § 9.

Prima, tra le disposizioni proposte, era quella intesa a porre un argine alla circolazione. Certo, nelle attuali condizioni del credito e della economia nazionale in genere, era vano sperare che la circolazione potesse restringersi, poichè, mentre il bisogno degli aiuti del credito si faceva sempre più sentito, non si accresceva in egual misura la disponibilità del capitale e del risparmio; ma se tali considerazioni giustificavano la inopportunità di una restrizione, non escludevano la convenienza, anzi la necessità, che si andasse più oltre. Si proponeva perciò di determinare che la circolazione di ciascun istituto non dovesse, durante il periodo della proroga, sorpassare la media del decorso anno 1890. Si sceglieva questo limite, innanzi tutto, perchè, volendo tener conto dello stato di fatto, non si poteva pren-

dere norma da un periodo lontano; e non si preferiva il limite del primo quadrimestre dell'anno, perchè ognuno poteva facilmente capire che non fosse quello il periodo dell'anno che potesse fornire un criterio esatto della media della circolazione. Il limite indicato oscillava intorno a 1067 milioni, ed era inferiore alle cifre massime raggiunte dalla circolazione durante gli ultimi due anni e nel primo quadrimestre dell'anno corrente. Ad eliminare poi che un tale limite fosse nel fatto superato, si proponeva di porre ad effetto fin d'ora il sistema che veniva introdotto dalla nuova legge, quello, cioè, di tenere in conto a parte la circolazione degli istituti corrispondente alla somma delle anticipazioni da essi fatte al Tesoro. In tal modo il limite, assegnato alla circolazione pei bisogni del commercio, sarebbe apparso adeguato alle contingenze del presente ed allo svolgimento che avrebbero potuto avere i nostri scambi nel breve periodo di diciotto mesi.

Un secondo provvedimento, necessario complemento del primo, era quello inteso a regolare la riserva metallica, facendone cessare l'anomalia esistente.

La circolazione dei nostri istituti, nei rispetti della riserva, era di tre specie: la circolazione ordinaria entro i limiti fissati dalla legge del 30 aprile 1874, coperta dalla riserva metallica del terzo; la straordinaria, coperta da piena riserva ai sensi dell'art. 4 della legge 28 giugno 1885, n. 3167; l'eccedenza sfornita da qualsiasi riserva metallica, contrariamente ad ogni precetto di legge. Questa distinzione non ha certo alcuna importanza giuridica di fronte ai portatori dei biglietti, ma i Ministri proponenti avevano perfettamente ragione a sostenere che essa era atta ad ingenerare nel pubblico, specialmente all'estero, il dubbio circa l'esistenza di parte della circolazione affatto sfornita di riserva. Le proposte fatte nel disegno di legge miravano a ripristinare lo stato legale. La circolazione di ogni istituto, entro il limite ora fissato, doveva essere coperta da una riserva metallica in nessun caso inferiore al terzo.

Tale era la misura stabilita dalla legge del 1874, prorogando la quale era doveroso imporne l'esatta e precisa osservanza. Con ciò, però, non rimaneva abolita la disposizione della legge 28 giugno 1885, per la circolazione a piena riserva, ma avrebbe effetto soltanto allorchè gli istituti avessero coperta la circolazione totale fissata dal nuovo limite con un terzo di riserva. Se, dopo aver provveduto a tale garanzia, qualche istituto avesse un'esuberanza di riserva, allora avrebbe potuto servirsene per una maggiore circolazione a piena riserva.

Adottando tale sistema, quella parte della circolazione che, figurando coperta da piena riserva, si sottraeva alla tassa di circolazione, era costretta a pagarla; così, a partire dal 1° luglio 1891, l'Erario doveva riscuotere questa tassa su tutta la circolazione di ciascun istituto, dedotto il terzo della riserva.

Ma qui sorgeva una questione: l'uno per cento che finora gli istituti avevano pagato al Tesoro su quella parte della circolazione priva di riserva in transazione agli utili, avrebbe dovuto essere pagata allorchè le disposizioni proposte sarebbero state applicate? La soluzione era dubbia, in linea di diritto. Se la maggiore circolazione, tra il limite fissato dalla legge 30 aprile 1874 e quello ora stabilito, si considerava come circolazione straordinaria, ai sensi dell'art. 13 di detta legge, era evidente che gli istituti avrebbero dovuto continuare a pagare l'uno per cento in più in compenso degli utili; se invece si considerava come circolazione ordinaria, poichè la legge nuova aveva modificato il limite fissato per essa dalla legge precedente, pareva chiaro che all'Erario non fosse dovuto che la sola tassa di circolazione. La prima di queste due soluzioni avrebbe imposto un aggravio enorme agli istituti, la seconda avrebbe fatto perdere all'Erario circa 500.000 lire; ambedue sembravano quindi inopportune. Erano inopportune perchè un soverchio aggravio sugli istituti nelle attuali condizioni sarebbe stato contrario all'equità; le perdite che essi avevano subito od avrebbero dovuto subire nella liquidazione delle passate gestioni, il maggior onere delle riserve, il minor profitto che avrebbero tratto dalle anticipazioni al Tesoro, consigliavano il Governo a non mettersi su questa via, anche perchè un nuovo onere fiscale si ripercuoterebbe sul saggio dello sconto, la cui misura era già troppo alta e si sentiva il bisogno di ridurla. D'altra parte, nelle attuali condizioni della finanza, non pareva neppure equo che il Tesoro venisse privato di una parte qualsiasi del reddito tratto finora dagli Istituti di emissione. Rinunziando perciò a nuovi aggravii sugli Istituti di emissione, era inteso dai Ministri proponenti che l'Erario conservava il reddito attuale, e questo concetto era tradotto dalla disposizione dell'art. 2 del presente disegno di legge (1).

---

(1) L'art. 2 diceva testualmente così: « Durante la detta proroga, la circolazione di ciascun Istituto non potrà eccedere la media dell'anno 1890. — L'Istituto che oltrepassi questo limite, per la parte eccedente, in luogo della tassa di circolazione dell'1 %<sub>0</sub>, sarà obbligato a pagare all'erario una tassa equivalente all'intero ammontare della ragione dello sconto. La riserva metallica non dovrà in nessun caso essere minore del terzo dei biglietti in



Quanto ai rapporti tra Istituti di emissione e Tesoro per le anticipazioni che quelli avrebbero fatte a questo, in seguito ad iniziativa della Commissione generale del Bilancio, e per procurare un risparmio al Tesoro, nell'aprile del 1888 era stato preveduto e concordato cogli istituti che, a partire dal 1° luglio successivo, si corrispondesse sull'anticipazione straordinaria dei 68 milioni l'interesse del 3,10 per cento netto all'anno, corrispondente alla media dei due saggi 3,60 e 2,60 per cento, convenuti, come si disse sopra, per l'anticipazione straordinaria il primo, e per le anticipazioni ordinarie il secondo, e che, a compenso di questa riduzione di interessi, il Tesoro, fino a concorrenza della metà dell'anticipazione straordinaria, rinunciasse alla disponibilità di altrettanta forma sulla ordinaria, la quale rimase così ridotta ad un massimo di 69 milioni circa.

Tenuto conto, per altro, del disagio della circolazione bancaria, il Tesoro, salvo casi straordinari, aveva usato ogni circospezione e parsimonia nel valersi di dette anticipazioni, per modo da rimanere quasi sempre al disotto del limite massimo suddetto. Il che, però, non era stato senza suo grave danno in riguardo alle risorse che talvolta aveva dovuto procurarsi da altra parte a condizioni più gravose.

Tale circostanza, l'ingente debito che i disavanzi dei passati esercizi avevano accumulato a carico del Tesoro, e la necessità di scemare i gravi oneri annuali e di mettere ad un tempo a sua disposizione somme maggiori, allo scopo di accrescere l'elasticità dei suoi mezzi, indussero i ministri Chimirri e Luzzatti a proporre di reintegrarlo senza ulteriore indugio nella piena disponibilità di entrambe le mentovate anticipazioni, fondendole in una sola del totale importare di lire 171.683.152,24.

Questo mutuo, nel limite massimo ora detto, e nella misura in cui il Tesoro vi attingesse da ciascun istituto, non doveva essere computato nella circolazione rispettiva, ed i biglietti, emessi in rappresentanza di esso, dovevano essere egualmente garantiti da una riserva metallica non inferiore al terzo, affinché, nel loro complesso, non po-

---

circolazione e degli altri debiti a vista. — Qualora l'ammontare della tassa di circolazione non raggiungesse per ciascun Istituto l'avere complessivo pagato all'erario nell'esercizio finanziario 1890-91, gli Istituti saranno obbligati a versare la differenza a tenore della liquidazione che verrà fatta dal Ministro del tesoro. Vedi *Atti Parlam.*, Leg. XVII, Sessione I, 1890-91. Disegni di legge, Relazioni, pag. 9 del N. 142.

tessero scemare in proporzione le guarentigie riconosciute necessarie per la circolazione determinata dalle loro operazioni ordinarie.

Inoltre, la circolazione per conto del Tesoro, venendo per tal modo a formare un conto a parte, in nessun caso i bisogni di esso avrebbero potuto trovarsi in contraddizione a quelli del commercio e riuscire a limitare le disponibilità, delle quali esso ha diritto di valersi. Duplice, pertanto, sarebbe stato il beneficio del Tesoro: quello di poter contare sopra più larghi sussidi da parte degli istituti, e l'altro di poterne liberamente disporre senza alcuna preoccupazione ed apprensione, per gli effetti che ne potessero derivare a danno del commercio e delle industrie del Paese, e tutto ciò oltre al beneficio di ridurre la ragione dell'interesse al saggio uniforme, per tutto il prestito unificato, dal 2,50 per cento lordo al 2,17 netto dall'imposta di ricchezza mobile.

Gli istituti, dal canto loro, ricevendo il 2,17 per cento netto, mentre sui biglietti emessi per il mutuo al Tesoro avrebbero dovuto pagare la tassa di circolazione dell'uno per cento, dedotto il terzo coperto da riserva, otterrebbero lire  $2,17 - 0,66 = 1,51$  per ogni cento lire somministrate al Tesoro, corrispettivo che, quantunque essi istituti avessero dovuto sostenere con esso le spese di fabbricazione e baratto dei biglietti, non poteva giudicarsi compenso inadeguato agli obblighi loro imposti.

La Commissione, che doveva fare la relazione sul progetto ministeriale (1), si mostrò in massima favorevole al progetto stesso, nel quale riconobbe il doppio intento accennato dai Ministri proponenti, quello, cioè, di proporre la soluzione definitiva del problema bancario, e provvedere a che lo Stato di fatto non diventasse intanto peggiore; essa si limitò soltanto a proporre la modificazione di alcune disposizioni del progetto stesso.

L'articolo 2 del disegno di legge, dopo aver legalizzato la massa attuale della circolazione, esigendo una solida garanzia nel terzo della riserva e nel capitale attualmente posseduto, stabiliva una sanzione contro una possibile emissione extra-legale. « L'Istituto, diceva l'articolo, che oltrepassi tale limite, per la parte eccedente, in luogo della tassa di circolazione dell'uno per cento, sarà obbligato a pagare all'Erario una tassa equivalente all'intero ammontare della ragione dello sconto ». La Commissione trovò insufficiente questa penalità,

---

(1) Vedi *Atti Parlam.*, I Sessione 1890. Disegni di legge e Relazioni. Doc. N. 142 A.

essendo che l'istituto, ancorchè privato dell'utile dello sconto, potrebbe avere interesse ad oltrepassare in dati momenti i limiti della circolazione assegnatagli, e quindi proponeva di portare la tassa al doppio della ragione dello sconto. Come pure essa proponeva di sopprimere l'ultimo comma dello stesso art. 2, col quale si stabiliva che, qualora l'ammontare della tassa di circolazione non raggiungesse per ciascun istituto la tassa complessiva pagata all'Erario nell'esercizio finanziario 1890-91, gli istituti erano obbligati a versarne la differenza a tenore della liquidazione che sarebbe stata fatta dal Ministero del Tesoro. Parve alla Commissione che questo comma non fosse conforme alle norme di equità che debbono osservarsi nella tassazione.

Ed invero, ogni istituto deve pagare sulla media della sua circolazione effettiva, cioè sulla realtà, mentre assoggettandolo alla più alta ragione del balzello, tassandolo, cioè, a priori, come se tenesse in circolazione effettiva la massima quantità dei biglietti a cui ha diritto, gli si darebbe un impulso artificiale ad eccedere i bisogni normali della circolazione. Il Governo, conoscendo la giustezza di queste osservazioni, aderì alla soppressione del comma suddetto.

Inoltre, è importante ricordare che a qualcuno della Commissione non parve prudente legalizzare la quantità attuale della circolazione bancaria, a suo giudizio eccessiva. Ma la maggioranza non fu di questo avviso, e concluse in senso inverso alla maggioranza, dopo aver esaminato se i danni reali di una restrizione immediata della circolazione, ancorchè gravi, fossero però minori di quelli temuti, legalizzando la circolazione quale attualmente si trovava.

Il Relatore, onorevole Zeppa, affermava che dire che la massa dei biglietti di banca è esuberante pei bisogni commerciali del nostro paese, equivaleva ad affermare quest'altro concetto, che, cioè, il credito somministrato dagli Istituti, sia ordinari che di emissione, alle nostre industrie ed ai nostri commerci, era in tale abbondanza da consigliare una diminuzione, anzichè un aumento, nel biglietto di banca.

Ora, tutte le manipolazioni del movimento economico del Paese dimostravano all'evidenza come l'operosità nazionale fosse sfiduciata, perchè i sussidi del credito erano dappertutto stentati ed onerosi: elevato lo sconto più che in qualunque altro paese, chiuso quasi interamente il credito estero, e sovente negato il risconto a Banche solidissime. Di fronte a questa situazione, restringere la disponibilità delle Banche, ridotte per immobilizzazione di somme importanti, sarebbe stato peggiorare uno stato di cose grave per sè stesso. E per tranquillizzare coloro, i quali, rilevando che il biglietto emesso dagli Istituti

di emissione non offre una garanzia proporzionata alla massa messa in circolazione, l'onorevole Relatore ricordava che la nostra legge bancaria era la più severa in fatto di garanzie, poichè, mentre le Banche di emissione dei principali Stati d'Europa non dovevano avere per legge a garanzia della loro emissione che il portafoglio ed un terzo di riserva metallica, la nostra legge prescriveva anche un terzo di capitale.

Quanto al timore che la quantità di carta legalizzata dalla legge attuale potesse costituire quella plethora che ha per risultato ultimo di scacciare la moneta buona di un paese e provocare una crisi monetaria, l'onorevole Zeppa osservava che la nostra moneta aveva ormai, e per altre ragioni, emigrato di già; per cui le riserve dei cittadini erano così assottigliate da non doversi e potersi temere una ulteriore riduzione; v'era poi il corso legale che tutelava la riserva delle Banche.

E partendo dal principio che l'aumento dell'aggio della carta e l'esacerbazione dei cambi sono indizio certo di esuberanza del medio circolante cartaceo, il Relatore osservava che non era stato nei periodi della più larga emissione che i cambi avevano raggiunto il limite massimo.

Al progetto non mancarono forti ed autorevoli oppositori, quali l'Ellena, il Vacchelli (1), il Maffei (2), il Maggiorino Ferraris (3), ed il Franchetti (4).

Un primo appunto d'indole personale fu mosso all'on. Luzzatti il quale, dopo essersi dichiarato nel 1874 di fede antiespansionista, dopo avere nel 1885 raccomandato il riscatto dei biglietti di Stato, per rimuovere gli inconvenienti della loro circolazione, deplorato nel 1888 i danni della sospensione del cambio libero presso le Banche di emissione e, discutendo la legge di assestamento del bilancio 1889-90, dimostrato che per riprendere il cambio occorreva restringere la circolazione dei biglietti, e poi nel marzo 1891 aveva dichiarato che con tanto lusso di circolazione non vi fosse bisogno di nuove Banche dispensatrici di carta, ora proponeva il riconoscimento, anzi l'aumento di quella parte di circolazione che si dovrebbe invece sopprimere.

Si negò che gli attuali Istituti avessero dei diritti nel senso

---

(1) *Atti Parlam.*, Leg. XVII, 25 giugno 1891, pag. 4026.

(2) *Id. id.*, pag. 4031.

(3) *Id. id.*, pag. 4033.

(4) *Id. id.*, pag. 4060.

vero e proprio della parola; essi avevano ottenuto e goduto il privilegio dell'emissione per un dato periodo di tempo; quel periodo essendo trascorso, tali diritti erano esauriti. Senza dubbio, la conservazione ed integrità loro doveva essere rispettata, ma questo rispetto deve essere inteso nel senso che opportuna distinzione deve essere fatta tra quelli la cui esistenza, rappresentando un complesso di forze e di organismi, al paese stesso potevano ancora continuare a servire, e quelli che, non essendo abbastanza forti e sani, non avrebbero potuto adempiere all'ufficio loro se non collegandosi con altri.

Ciò era stato anche riconosciuto dal Ministro, per cui questi aveva accennato al proposito di riordinare la circolazione sostituendo alla concorrenza la cooperazione, ma l'efficacia di tale provvedimento venne accolta con grande diffidenza. Infatti, in un ambiente di privilegio, mal possono vivere le istituzioni cooperative se tra loro non esiste una certa eguaglianza di forze, salvo che si voglia intendere la parola *cooperazione* in un senso più largo e più generale, nel senso di lavoro con una direzione in parte comune.

Venne soprattutto messa in evidenza la stridente contraddizione che mentre si riconosceva che la circolazione attuale era eccessiva, la si voleva mantenere, anzi accrescerla; come ben dissero il Franchetti e Maggiorino Ferraris, o l'attuale circolazione corrispondeva alle funzioni fisiologiche normali di un corpo sano, ed allora doveva essere approvata per legge, e non semplicemente tollerata, od essa non era in una certa quantità che una secrezione morbosa, rappresentante impieghi normali e transitori, valori non più esistenti od immobilizzati, ed allora, con tutti i riguardi dovuti agli interessi giusti e rispettabili sorti intorno ad impegni meno regolari presi dalle Banche, doveva cessare.

Dalla parte estrema della Camera si aggiunse che negli ultimi trent'anni la circolazione era servita, non all'utilità generale dello Stato, ma all'incremento della consorteria capitalistica (1), e dalla

(1) L'on. Maffei rilevando come molte Società Cooperative, pur essendo esonerate dall'obbligo di presentare cauzione negli appalti, a causa della mancanza di fondi, vedevansi di sovente costrette a cedere a banchieri od Istituti di credito i mandati a credito per averne anticipazioni, così che, oltre all'inconveniente di dover essere sempre attorno ad elemosinare prestiti, si verificava anche l'altro di vedersi l'importo dei mandati falciato dagli interessi pagati, proponeva un emendamento alla legge in discussione, consistente nell'obbligo fatto agli Istituti di emissione a fare credito alle Società Cooperative di lavoratori su garanzia di mandati di riscossione al 2<sup>o</sup>, per cento.

parte moderata si obiettò che, trovandosi la Camera non in presenza di una semplice legge di proroga, ma di un tentativo di vera e propria legge organica sul credito, di una deroga alle nostre leggi fondamentali in materia bancaria, specialmente a quella del 1874, era contestabile l'opportunità di discutere una legge di tanta importanza a soli due giorni dalla chiusura della Camera, cosa davvero contraria ad ogni buona usanza parlamentare (1).

Da parte del Governo e dei sostenitori del progetto, premettendo che colla legge in discussione non s'intendeva di dir l'ultima parola sull'ordinamento della circolazione, chè anzi essa si riduceva ad una semplice proroga accompagnata da speciali disposizioni, si fece rilevare come non fosse possibile passare in un tratto solo da uno stato di fatto estralegale ad uno stato organico di diritto, senza prima passare per un periodo transitorio, atto a preparare il terreno (2).

Ci si trovava in presenza dell'inevitabile; e che si trattasse ad una necessità superiore ad ogni volontà, si adduceva il fatto che di molti anni si era combattuta quella circolazione illegale ed abusiva e, nonostante ogni sforzo, non si era riusciti ad evitarla o ridurla. Ma ora che si proponeva che sulla eccedenza illegale gli Istituti versassero l'1 %, non si poteva più ammettere l'anomalia che lo Stato tollerasse la circolazione abusiva e ne traesse un vantaggio, ma si rifiutasse di regolare, anche in via transitoria, questo stato di fatto (3).

Furono le disposizioni speciali del progetto le quali, costituendo

---

(1) Nel 1884, al progetto di proroga al corso legale, i ministri di quel tempo, Magliani e Grimaldi, aggiunsero delle miti disposizioni, di cui la più grave era in vigore per Decreto reale da parecchi mesi: la Commissione esaminò la proroga, e benchè avesse per quasi un mese dinanzi a sé quel progetto di legge, ritenne che in un mese non si risolvevano questioni di questa entità. Per cui, mentre la proroga pura e semplice venne votata, le modificazioni aggiuntive vennero votate a parecchi mesi di distanza. — Nel 1890, l'on. Vacchelli, discutendo la legge di proroga, aveva presentato un articolo aggiuntivo, accettato dalla maggioranza della Commissione, ma la minoranza si era opposta a che in una legge di proroga si dovessero variare gli ordinamenti della circolazione ed il Ministro Crispi aveva dato ragione a quest'ultima.

(2) V. discorso Chimirri.

(3) Si noti che nessuna penalità fu applicata agli istituti che avevano ecceduto i limiti della circolazione stabilita con la legge 1874. — V. anche discorso Grimaldi. *Atti Parlam.* cit., p. 4059 e discorso Simoncelli, p. 4062.



quasi una novità, gli accaparrarono il sostegno di molti parlamentari; tra queste piacque la tenuta di un conto a parte delle emissioni fatte per sovvenzioni al Tesoro, sebbene in fondo non si trattasse che di una novità puramente formale, la quale però rivelava come il Ministro del Tesoro avesse avvertito il fatto che il Tesoro era diventato la spugna dei risparmi nazionali ed il concorrente più temibile degli industriali e commercianti.

E gli onorevoli Plebano e Pantano (1), per quanto non approvasero integralmente il progetto di legge, gli si dichiararono in massima favorevoli, lodando principalmente il fatto che il Governo si era riservato il diritto di regolare la riscontrata ispirandosi al giusto concetto, quello cioè di tutelare gli Istituti minori contro il possibile assorbimento e le rappresaglie dei maggiori (2). In vero, una simile idea si era avuta con la legge del 1874, ma i provvedimenti presi dal Governo erano riusciti insufficienti; per cui l'on. Plebano, ricor-

---

(1) *Atti Parl.* cit., pag. 4096 e seguenti.

(2) Stralciamo dalla Relazione annuale del senatore Consiglio sul Banco di Napoli (pag. 4). « La quotazione della riscontrata che manteneva sempre accesa la lotta tra gli Istituti di emissione, creando imbarazzi al pubblico, ed era nello stesso tempo causa di spese per rifornirsi di riserva, con aumentare altresì fittiziamente la circolazione, fu risolta mercè accordi intervenuti tra i direttori di sei Istituti, dietro invito del Governo; accordi poi sanzionati con R. decreto del 30 agosto 1891.

« Per ragioni di opportunità e di convenienza il Banco di Napoli sostenne che ciascun Istituto fosse obbligato a rispendere biglietti non di propria emissione, pervenuti nelle sue casse; fosse limitato il cambio per riscontrata tra i singoli Istituti, solo alla quantità di biglietti barattabile, cioè che poteva contrapporsi reciprocamente e che fosse chiamato il pagamento della differenza in valuta metallica, facendosi invece obbligo allo Istituto soccombente di corrispondere la differenza in biglietti proprii che l'altro sarebbe stato obbligato di rimettere in circolazione. Tali criteri furono riconosciuti i più rispondenti allo scopo di por termine ad uno stato di cose da tutti deplorato, facendo cessare la ragione della lotta tra gli Istituti, la quale non procurava loro che danni e spese ed ingenerava nel pubblico il malcontento e la sfiducia ». E le conclusioni dei censori furono le seguenti: « Proponiamo di far voti perchè l'abolizione della riscontrata sia definitiva, dopo l'utile esperimento fattone; perchè sia mantenuta e rispettata, anzi corroborata, l'autonomia del nostro storico e grande Istituto, acciocchè la stabilità del suo ordinamento e la propria vitalità contribuiscano viemmeglio a porlo in grado di rendere i migliori servizi allo Stato ed al pubblico ».

dando al Governo che quanto più la circolazione cresce, tanto più diventa minore il termine entro il quale i biglietti stanno in circolazione, per cui più difficile e penosa diventa la riscontrata e rilevando che, per l'aumento di circolazione sanzionato dalla legge in discussione, il pericolo diventava più vicino e grave, egli insisteva che il Governo sorvegliasse a che gli Istituti non accettassero che buona carta a tre mesi, perfettamente solida e di sicura riscossione alla scadenza, così che la circolazione, restando in giusti confini, la riscontrata non presenterebbe pericoli per alcuno.

Mirabile, dal punto di vista scientifico, fu il discorso del Ministro Luzzatti (1) il quale, rispondendo alle osservazioni dell'onorevole Maggiorino Ferraris, gli rilevava che mentre egli (Maggiorino Ferraris) dava alla circolazione una importanza specifica, egli, Luzzatti, negava che essa l'avesse mai avuta nella scienza economica, imperocchè, secondo il suo pensiero, lo stato attuale della circolazione non è altro che la riverberazione esatta dello stato attuale dell'economia nazionale, e coloro i quali credono di operare sull'economia nazionale, operando soltanto sulla circolazione, si ingannano. « La circolazione è uno specchio fedele in cui si riverberano tutte le condizioni sane e patologiche dell'economia nazionale. Migliorate la fonte ed allora avrete migliorato il getto e tutte le esplicazioni della vita economica del paese, nella quale la circolazione ha la sua parte essenziale ». E più in là: « La funzione fondamentale sta nell'economia nazionale e nelle condizioni in cui essa versa; poi essa pensa ad equilibrarsi nella circolazione ». Ed accennando quindi agli eventi posteriori all'abolizione del corso forzoso, egli sottilmente osservava che non era stata la moneta cattiva a cacciare la buona, ma questa era uscita per le condizioni economiche del paese, e per la necessità dei cambi si era dovuta sostituire la moneta di carta. Abolito il corso forzoso, noi avevamo avuto il miraggio della ricchezza prodotto dal regime della circolazione, la quale è per sè stessa sterile e nulla crea, sia essa di oro, argento o carta. E ne era avvenuto che, invece di fare una politica finanziaria severa, invece di darci ad una politica di austerità nell'emissione di debiti all'estero, che sarebbe stata la grande guarentigia e la valvola di sicurezza perchè l'oro rimanesse nel paese, quasi non si dovesse correggere la grande audacia dell'emissione di un prestito così ingente fatto per abolire il corso forzoso e collocato in gran parte all'estero, si era dato, con spensieratezza giovanile, opera, modi

---

(1) *Atti Parlam. cit.*, pag. 4072.

e fondo e tutti i lavori pubblici, a tutti i rinnovamenti edilizi, a tutte le opere di pace e di guerra, quasi che la sola abolizione del corso forzoso e la sola restaurazione della circolazione monetaria, avessero potuto trasformare il nostro popolo, che non poteva procedere nell'ordine economico che per gradi, da un momento all'altro, in un popolo di opulenti. Per cui, il cambio con l'estero che non raggiunse il punto dell'oro finchè non si andò depauperando la riserva metallica, si elevò quando più frequenti tornarono le cambiali al nostro paese e con essi i titoli del nostro debito pubblico. Ed avvenne allora la naturale riscossa delle banche di emissione che difesero prima l'oro con l'argento e poi l'argento coi biglietti di Stato e resero difficile il baratto; sentivano anche esse di vivere in un ambiente non sano della economia nazionale, ed avevano perciò preferito di accrescere la ragione del cambio all'estero, piuttosto che aumentare il saggio dello sconto all'interno (1).

§ 6.

Una opposizione più vivace venne fatta dalla stampa. Generalmente essa si soffermò sulla nota contraddizione in cui si riteneva che il Governo fosse caduto allorchè, riconoscendo che la massa dei biglietti in circolazione aveva rotto gli argini posti dalla legge del 1874, anzichè ripristinare lo stato di diritto, aveva reso legale lo stato di fatto.

L'*Economista*, nella speranza che gli istituti di emissione avrebbero finalmente compreso che essi erano *fattori coordinati ed organi della circolazione* (2), anzi che ordinarie ditte commerciali in concorrenza tra loro, si limitò ad esprimere la speranza che la nuova circolazione per conto del Tesoro non avrebbe finito, in mano dei mutevoli governi ed in momenti di urgenza, col sorpassare ogni massima di prudenza (3). Ma, secondo il *Giornale degli Economisti* (4), il ragionamento del Ministero poteva stare in piedi alla sola condizione che

---

(1) La discussione in Senato sulla relazione Castagnola ebbe luogo il 30 giugno 1891.

(2) « Le Banche di emissione ed il nuovo Ministero ». 1891, N. 879, pag. 146.

(3) « Il progetto di proroga e le Banche di emissione ». 1891, N. 892, pag. 353.

(4) « Proroga e Corso forzoso ». Luglio 1891.

la mole dei biglietti attualmente in circolazione rispondesse ai bisogni del paese, e che perciò la legge del 1874 fosse contraria al suo interesse e richiedesse di essere modificata nella parte riguardante i limiti della circolazione fiduciaria. Invece il Ministro, niente affatto attaccando la legge del 1874 ed anzi accusando il Governo precedente dell'acquiescenza, per cui, in nome di un malinteso interesse nazionale, aveva provocato l'eccesso della emissione per sussidiare imprese pericolanti e fallite, anzi che adottare temperamenti e concedere facilitazioni per dare alle banche la possibilità di rientrare nei limiti varcati, aveva pensato a cauzionare lo stato di fatto, sostenendo che il bisogno degli aiuti del credito si faceva sempre più vivo in ogni manifestazione dell'operosità economica, mentre non si accresceva in egual misura la disponibilità del capitale e del risparmio, Ciò che il *Giornale degli Economisti* non riusciva ad intendere è come mai potessero andar d'accordo i due fatti asseriti; che da una parte mancasse il capitale disponibile ed il risparmio, e dall'altra crescesse l'operosità economica.

Ed una peregrina novità venne anche giudicato il sistema di tenere un conto a parte per la circolazione corrispondente alle anticipazioni che le banche, secondo il nuovo disegno, erano tenute a fare al Tesoro. Ma: « O questa carta moneta rappresenta un valore reale « esistente, ed allora il rimedio è vano, perchè lo Stato, facendo un « debito, è ben capitale e ricchezza che domanda a coloro che sono « disposti a fargli credito, ed è proprio ingenuo far supporre che a « questo modo lo Stato non faccia pressione sul mercato creditizio.

« Ovvero la carta non rappresenta integralmente un valore reale, « ed allora è vero che lo Stato, allo stesso modo che fanno i primi « scontisti, impiega per la estinzione dei suoi impegni un mezzo de- « prezzato di pagamento e destinato a deprezzarsi sempre più nelle « mani dei creditori pagati. Lo Stato ragiona allora come farebbe « un inflazionista e, tenendo la sua circolazione separata, è pur vero « che non fa pressione sul mercato dei debiti nel senso che non « rende più difficile agli espansionisti di pagare i proprii debiti con « moneta deprezzata. Anzi facilita loro un tal compito e come « prezzo del servizio amichevole che rende, si riserva anche lui una « partecipazione ai profitti che si lucrano, a mezzo dell'aggio, sul « pubblico ».

Gravi appunti vennero mossi anche alla parte del disegno riguardante la riserva, rilevando che il rapporto di 1 a 3 tra riserva e circolazione non ha valore scientifico e che è una regola em-

pirica che ha fatto buona prova soltanto in certe condizioni di fatto (1).

Ora, poichè lo stesso Ministero aveva riconosciuto che le condizioni dell'economia nazionale erano tutt'altro che normali, che il corso dei cambi era salito oltre il punto dell'oro ed il portafoglio delle banche era immobilizzato, era da concludere che la garanzia richiesta fosse insufficiente allo scopo.

Il principale torto del Governo era quello di aver concesso alle Banche la certezza della irresponsabilità, mentre avrebbe dovuto concedere una maggiore libertà di azione e rafforzare il principio della responsabilità. Una legge, che lascia in silenzio la quistione dell'ingerenza dello Stato, lascia naturalmente in silenzio la quistione della convertibilità e come tale, avendo preferito di legalizzare l'eccesso della circolazione, implicitamente sanziona il principio della inconvertibilità, per cui la sola logica prospettiva che scaturisce dall'insieme da simili tentativi di legislazione fiduciaria, è un esplicito riconoscimento del corso forzoso.

Tale disegno venne convertito in legge sotto la data del 30 giugno 1891, N. 314.

#### § 7.

Il progetto successivo, presentato nella seduta del 1° aprile 1892 dai Ministri Luzzatti e Colombo, non era nel suo spirito e nelle linee fondamentali che una continuazione dei provvedimenti già presi; tuttavia è pregio dell'opera prenderne in esame i punti principali, poichè esso rappresentava, in confronto del primo, una fase progressiva, uno svolgimento dei principî che, dopo un periodo di esperimento, venivano confermati e svolti più largamente.

Questa volta, messa da parte ogni quistione di politica e legislazione bancaria, e seguendo le tradizioni del Parlamento, si confermava il sistema della pluralità, intendendo però tale concetto in senso limitato e relativo, in quanto dovea essere sempre limitato e ristretto il numero degli Istituti cui si attribuisse la qualità di Banca di emissione.

---

(1) Secondo il Palmer, tale rapporto può fare buona prova soltanto nelle seguenti condizioni di fatto: 1° Quando la massa dei biglietti è proporzionata alla mole degli affari. 2° Quando non vi ha sbilancio commerciale o richiesta di fondi per prestiti od investimenti di capitali all'estero. Tali conclusioni vennero tratte da osservazioni fatte sulla Banca d'Inghilterra.

I punti più salienti del progetto erano quelli riguardanti il limite normale della emissione complessiva o la massima estensione della circolazione fiduciaria, e le guarentigie atte ad assicurare la pronta convertibilità dei biglietti. Così si veniva a sdoppiare, e non a torto, la questione dell'entità della emissione e quella delle garanzie e riserve metalliche.

Nei riguardi del limite di emissione, i Ministri proponenti riconoscevano l'irrazionalità di un limite fisso; tuttavia, tenuto conto dei precedenti legislativi ed avuto riguardo alla speciale condizione del nostro paese, in cui l'ammontare totale della circolazione doveva essere ripartito fra sei Istituti di forze disuguali, fissavano un limite massimo di 1085 milioni; una cifra probabilmente elevata e che per esser tale, nel pensiero dei proponenti, era destinata a ridursi appena fossero state liquidate le immobilizzazioni; ma al disotto della quale non giudicavano opportuno di discendere attualmente, poichè, facendo ciò in un paese sortito appena da crisi ripetute e che mostrava la tendenza ad una maggiore attività economica, una improvvisa restrizione nella circolazione fiduciaria sarebbe stato un ostacolo all'incremento degli scambi ed alla diffusione del credito.

Accanto alle norme destinate a conferire alla circolazione la massima possibile elasticità, così che essa potesse allargarsi e restringersi a seconda dei bisogni del mercato, erano dettate quelle necessarie per assicurarne la solidità.

Colla legge del 1874 il capitale costituiva non solo il fondo di esercizio, ma concorreva colla riserva a determinare il limite della circolazione, la quale non poteva essere maggiore del triplo. L'attuale progetto negava che alcun rapporto diretto esistesse tra il capitale delle Banche e la loro emissione, ritenendo che tutto al più esso può servire in un sistema di Banche molteplici e disuguali, per attenuare gli effetti di una forte concorrenza ed a frenare la tendenza ad eccedere il giusto limite dell'emissione. D'altra parte se si volesse conservare il rapporto tra il capitale e l'emissione, allo scopo di raggiungere il terzo di 1085 milioni, sarebbe stata necessaria l'imposizione di un aumento del capitale agli Istituti e ciò non sarebbe avvenuto senza gravi inconvenienti, di cui non mancavano gli esempi nella nostra legislazione, tanto più che, mentre il patrimonio del Banco di Napoli e di Sicilia si accresce degli utili annuali, il capitale degli Istituti per azioni è suscettibile di maggiore o minore aumento solo in quanto venga attratto dalla prospettiva di lucri e dalla sicurezza dell'impiego. Veniva quindi abbandonata la massima tradizionale, comune a tutti i progetti anteriori, per la quale l'aumento di capitale



era la condizione indispensabile di ogni aumento di emissione nella proporzione di un terzo.

Era invece confermata la garanzia della riserva in misura progressiva, a partire dalla proporzione del 40 % e con la facoltà al Governo di prescrivere, dopo sei anni, una percentuale fino al massimo del 45 %. Questa guarentigia era accompagnata dalle ordinarie limitazioni alla operazioni fatte dalle Banche allo scopo di impedire quelle che potessero infirmare la pronta convertibilità dei biglietti; ma questa volta, sulla scorta dei precedenti, le norme prescritte erano più rigorose. Il sindacato del Governo, che aveva obbligo di accertarsi almeno una volta all'anno dello stato reale degli Istituti di emissione (1), era stato dalla legge del 1889 reputato insufficiente, ed il nuovo progetto si ispirava alla legge tedesca del 1875 e quella austriaca del 1887, le quali hanno attribuito ad un'imposta speciale l'ufficio di moderatore della circolazione fiduciaria, tale tassa rendendo non proficui, per la sua altezza, gli impieghi diretti e ponendo un freno all'emissione eccessiva. Tuttavia, all'intento di dare alle Banche di emissione la possibilità di espandere e moltiplicare la loro attività fin là dove non sia compromessa la loro integrità ed ordine, il progetto stabiliva una larga sfera di azione per tali Istituti; così, accettava la proposta di permettere loro l'acquisto di cambiali ed assegni sull'estero, muniti di due firme notoriamente solvibili, aventi causa commerciale, a scadenza non maggiore di tre mesi, e pagabili in oro in paese a circolazione metallica stabile e ciò allo scopo di permettere alle Banche un utile impiego di capitali disponibili nei momenti di minore domanda all'interno, ed anche al fine di procurarsi efficaci elementi di difesa delle loro scorte metalliche.

Infatti, in momenti di crisi o di contingenze contrarie al credito del paese, il possesso di una certa quantità di quei titoli che si mettono in vendita, tempera il corso dei cambi sull'estero, previene o diminuisce il baratto dei biglietti in metallo e la esportazione di questo, ed eccita o mitiga il rialzo del saggio dello sconto.

Quanto all'esecuzione delle operazioni delle Banche, il nuovo progetto consentiva che esse istituissero succursali ed agenzie; ma, avvertendo che le naturali esigenze dell'industria e del commercio,

---

(1) Tale sindacato era prescritto dall'art. 11 della legge del 1883 e dall'art. 9 della legge del 1887. Se nell'ispezione fosse risultato perdita o vincolata in impieghi diretti una parte del capitale par qualche Banca, la circolazione doveva essere ridotta per una somma tripla, e la somma mancante doveva essere reintegrata entro un tempo determinato.

così disformi nelle varie parti d'Italia, richiedevano istituzioni flessibili, il progetto prescriveva che per l'istituzione di sedi e succursali avrebbero dovuto avere la prevalenza gli Statuti sociali, mentre dava prescrizioni speciali per le agenzie di sconto e di anticipazione, servendosi in ciò della pratica della Banca Nazionale, la quale, stipulando numerose convenzioni con Banche popolari, Società ordinarie di credito e Casse di risparmio per azioni, ed affidando loro l'esazione di cambiali scontate, si era posta in grado di ammettere allo sconto anche i titoli pagabili in luoghi dove essa non aveva sede e succursali, e di svincolare i suoi clienti dall'obbligo di domiciliare le cambiali in quei medesimi luoghi.

Il proposito di rinforzare il nostro ordinamento bancario in modo conforme ai bisogni dell'economia nazionale ed alle legittime esigenze dello Stato aveva poi suggerito altresì alcuni provvedimenti riguardanti la coesistenza e l'accordo degli istituti. Dato il sistema della pluralità, spesso cagione di inevitabili conflitti, e data l'inopportunità di creare un grande e forte istituto, la cui esistenza renderebbe inevitabile e difficile la liquidazione degli altri minori, il Ministro proponeva equi e concilianti provvedimenti, intesi a conciliare non solo la coesistenza dei singoli istituti, ma a promuovere tra essi accordi vicendevoli. Col progetto del 1890, nel quale si dava facoltà da una parte ai due Banche meridionali, e dall'altra ai tre Istituti minori per azioni di unirsi in libera e volontaria associazione o consorzio, si era voluto introdurre nell'ordinamento bancario quel principio di associazione di cui sono sì importanti e varie le applicazioni nel campo industriale. A tale principio era ispirato il nuovo progetto; ma più largo, diverso e coordinato a scopi più numerosi ed elevati era il concetto del Consorzio divisato in quest'ultimo. Abbracciava tutti gli istituti, e quindi anche il maggiore; era stabilito per legge, e quindi obbligatorio per ciascuno di essi; era inteso non solo ad agevolare e semplificare le loro operazioni, ma a migliorarne i rapporti reciproci, ad accrescere le guarentigie della circolazione, ad assicurare l'adempimento e l'ufficio degli obblighi proprii relativamente al pubblico ed al Tesoro dello Stato. Ma il progetto avvertiva che il Consorzio da costituire non era un ente giuridico, non implicava solidarietà piena e non distruggeva o menomava la responsabilità dei singoli istituti, la cui individualità rimaneva integra. Ma le questioni particolari, riguardanti tutti gli istituti in comune, l'indirizzo generale della politica bancaria, o le garanzie della circolazione, od i rapporti delle Banche col Tesoro dello Stato, dovevano essere risolte dal Consorzio. Tra tali questioni erano trattate a lungo

quella della fabbricazione dei biglietti, la distribuzione di essi tra i singoli istituti, ecc. (1), ma sovrastava per importanza l'attribuzione assegnata al Consorzio di regolare le modificazioni della ragione dello sconto. In un regime di banche molteplici, quale era il nostro a quel tempo, questo sembrava il mezzo migliore per avere l'uniformità necessaria in una funzione così essenziale. Qualunque potesse essere la politica di sconto da seguire, il progetto faceva osservare che se essa doveva essere adottata, perchè le Banche di fronte alle vicende del mercato riacquistassero la virtù della resistenza oculata ed il potere regolatore e moderatore, era condizione necessaria che fossero riunite in Consorzio, cui fosse data la facoltà di deliberare le variazioni del saggio dello sconto. Così, mentre si evitava l'arbitrio dei singoli istituti ed una ingiustificabile disparità di trattamento, nociva all'efficacia dei provvedimenti presi, veniva eliminata l'influenza degli elementi estranei, che non è consentanea ad una buona politica dello sconto. All'azione governativa, la quale veniva lealmente riconosciuta non sempre vantaggiosa e conforme all'interesse reale e duraturo del regime bancario, si sostituiva l'azione del Consorzio, considerato quale interprete naturale dei bisogni del mercato e l'organo comune di difesa degli istituti. Solo nel caso di dissenso tra i rappresentanti dei vari istituti sull'opportunità e sulla misura di una variazione nel saggio dello sconto, era ritenuta necessaria e legittima la decisione del Governo.

Poi, in conformità alla natura del privilegio, inerente ad ogni regime di emissione limitata, che una parte dei benefici debba essere devoluta al potere collettivo, ed anche alla necessità indeclinabile della finanza pubblica di valersi dei grandi istituti di credito, il progetto di legge stabiliva i corrispettivi della concessione fatta alle Banche, e che divideva in:

- 1° - Tasse o contributi pagati dalla circolazione fiduciaria (2);
- 2° - Anticipazioni ed altre operazioni di credito per conto dello Stato (3);
- 3° - Il servizio di tesoreria affidato alle Banche (4).

---

(1) *Atti Parlam.*, 1892 (Documenti). Relazione N. 333, pag. 30

(2) Per la tassa straordinaria sulla circolazione eccedente ed abusiva, V. pag. 34 relaz. citata.

(3) V. *l'Economista* del 1892, N. 928, pag. 98. « Le Banche di emissione, il Fisco ed il nuovo progetto ».

(4) Pel cambio dei biglietti v. rel. cit., pag. 37. Per le disposizioni transitorie, pag. 52.

Intanto, nell'attesa della riforma bancaria, la rendita italiana, nonostante che dalla discussione sul bilancio di assestamento risultasse all'evidenza che il disavanzo era ormai ridotto a proporzioni abbastanza lievi, scendeva mentre l'aggio saliva. Il discorso pronunziato in quell'occasione dall'onorevole Luzzatti, che assicurò il Paese della ferma intenzione del Governo di seguire una politica di economie, avrebbe dovuto essere seguito da un rialzo cospicuo, ma questo non avvenne, sia per timori sorti in seguito al progetto di legge dovuto all'iniziativa dell'onorevole Canzio (1), sia perchè ingiusti sospetti erano sorti sulle intenzioni del Governo pel regime bancario. L'annuncio della progettata fusione tra le due Banche Toscane fu quello che fece nascere in Parlamento il serio timore che il Ministero pensasse ad alterare lo *statu quo*, e ciò bastò a causare un certo intiepidimento nel favore per l'onorevole Luzzatti.

Fortunatamente che il Ministro del Tesoro, tenendo sempre alta e ferma la bandiera delle economie e del pareggio, riportò in pochi giorni tre vittorie, una più brillante dell'altra, sul bilancio di assestamento, sui buoni del Tesoro a lunga scadenza (2) e sulla legge pel riordinamento e la riduzione delle costruzioni ferroviarie. Dinanzi a questi fatti le aversioni sistematiche al Consolidato italiano non potevano non riconoscere la convenienza di un prudente raccoglimento, per cui da una settimana all'altra si segnarono le seguenti variazioni: a Parigi, da 86,90 passò a 87,60; a Londra, da 86,30 a 87,12; a Berlino, da 87,10 a 87,90, ed in Italia da 91,72 a 92.

---

(1) Proponeva l'aumento del 20 % della ritenuta di ricchezza mobile.

(2) Accennando all'emissione di Buoni del Tesoro, il *Giornale degli Economisti* (N. del 1° gennaio 1892, pag. 73) scriveva così: « Intorno alla sistemazione del debito del Tesoro, si scorge con rammarico che non è stato possibile sradicare dalla mente dell'on. Ministro il concetto che lo Stato, comunque faccia debiti, od assorbe il risparmio privato, sottraendolo ad altri impieghi, oppure emette carta cattiva e moneta erosa. Pare impossibile che ad un economista di vaglia come l'on. Ministro, sfugga una verità elementare come questa, e possa presentarsi l'immagine di un fondo speciale ed ignoto esistente, come deve supporre l'on. Luzzatti, nell'economia del paese ed in cui solo al Governo è dato di attingere senza arrecare alcun disturbo alla economia nazionale. Così si spiega anche l'illusione che il Ministro si forma rispetto all'assorbimento dei titoli tirreni e simili da parte della Cassa dei Depositi e Prestiti, ed al collocamento dei Buoni del Tesoro all'interno.

Tuttavia, Vilfredo Pareto (1), esaminando le condizioni del nostro Paese, e stigmatizzando gli articoli apologetici sulla nostra finanza, pubblicati da molti giornali esteri, asseriva che neppure una tale congiura del silenzio e tutti gli altri mezzi escogitati per influire sui mercati stranieri, erano bastati a migliorare il corso dei cambi, almeno di quel poco bastante a compensare l'esacerbamento che, per provocare quegli articoli, ha dovuto necessariamente verificarsi col conseguente accrescersi del nostro debito verso l'estero.

Ed il *Giornale degli Economisti* (2), alludendo alla discussione in Parlamento tra l'onorevole Luzzatti, Ministro del Tesoro, e l'onorevole Rossi, chiedeva al primo come mai, con criteri generali non inesatti, fosse poi incorso negli errori della nuova legge sulle Banche, e dove, secondo lui, avrebbero le Banche potuto trovare i capitali *freschi e nuovi*, con cui egli contava di ristorare il credito, mentre la politica finora seguita aveva arrestata l'accumulazione della ricchezza e costretti i capitali esistenti ad impieghi artificiosi (3).

Intanto crisi parziali si verificavano in seno al Ministero, e l'onorevole Colombo, che era salito al potere accompagnato dal favore e dalle simpatie dei contribuenti, si vedeva invece molto ostilmente accolto dalla Camera, certo per colpa non sua, poichè, una volta al Ministero, si era ridotto a sostenere per necessità i congegni più raffinati di tortura tributaria, finchè nel maggio dovè ritirarsi, mentre il Ministro Luzzatti, alla cui fantasia immaginosa si attribuiva il programma che aveva dato vita al Gabinetto, ed il cui insuccesso stava per determinarne la fine, veniva anche assunto all'*interim* del Tesoro.

La permanenza del Luzzatti al Ministero infondeva la fiducia che il progetto sulle Banche non sarebbe naufragato; ma il Ministero Giolitti, furiosamente assalito dall'opposizione in sul nascere, sarebbe certamente caduto se la Corona, considerando la situazione parlamentare, non avesse ordinato ai Ministri di rimanere al loro posto, chiedendo contemporaneamente la votazione del bilancio provvisorio.

Nel frattempo l'onorevole Luzzatti ventilava il progetto tendente alla creazione di una Banca popolare centrale, la quale doveva aspirare al privilegio dell'emissione, ed alla quale appunto

---

(1) Vedi lettera nel *Journal des Economistes*.

(2) Anno 1892, fasc. 1° febbraio, pag. 194.

(3) Per la critica del progetto V. l'*Economista* 1891, pag. 225: « Il riordinamento degli Istituti di emissione » e poi, sotto lo stesso titolo a pag. 241.

si pensava di affidare l'emissione dei biglietti di piccolo taglio, destinati a sostituire gli spezzati d'argento, che, come abbiám visto, in uno dei paragrafi precedenti, emigravano verso la Francia. Ma la stampa competente, pur simpatizzando per l'azione benefica del credito popolare, avversava un tale progetto, temendo che attuarlo sarebbe equivalso al ristabilimento del corso forzoso nella forma simpatica e blanda del credito popolare.

§ 8.

Il 6 dicembre, i ministri Lacava e Grimaldi presentavano un altro progetto di legge per la proroga della facoltà di emissione e del corso legale dei biglietti agli Istituti di emissione (1). Nel progetto si premetteva che una nuova proroga della facoltà di emissione a favore degli Istituti attuali si imponeva da uno stato di fatto che non consentiva discussione, *come non poteva essere oggetto di controversia*. Il quesito perciò si riduceva a ciò: se la proroga dovesse essere limitata da un breve periodo di tempo, ovvero protrarsi per una durata relativamente lunga. Ma una proroga, tenuto conto del tempo necessario all'esame di una questione tanto importante e grave, non avrebbe potuto essere inferiore ai due anni, tempo però insufficiente se considerato come periodo di preparazione per gli Istituti durante il quale questi avrebbero dovuto rinfrancarsi dai danni sofferti e risollevar la loro situazione con la liquidazione delle immobilizzazioni da cui eran tocche le disponibilità della relativa gestione.

Relatore di tal progetto di legge fu l'on. Rossi. Esso però trovò ostilissima accoglienza nell'opinione pubblica, e non poteva essere diversamente dal momento che esso era una contraddizione evidente a quanto era stato affermato dai Ministeri e dal Parlamento in ogni occasione precedente.

Infatti, mentre per tanti anni si era riconosciuta l'urgenza del problema bancario, votando proroghe di sei mesi ad un anno, dire che la questione che non era più urgente e proporre di mantenere per altri sei anni lo *statu quo* e far credere che quelli sarebbero bastati alle Banche per realizzare le loro attività immobilizzate per l'importo di 200 milioni, sembrava un'enormità. Era evidente che il Ministero non aveva riflettuto come, essendo il capitale delle

---

(1) *Atti Parlamentari* 1891, (Docum.) N. 96.



Banche di 315 milioni, questi avrebbero dovuto dare oltre un certo interesse o dividendo agli azionisti, anche 200 milioni di ammortamento; come non poteva aver pensato alle possibili e giuste proteste degli azionisti i quali non avrebbero mancato di scagliarsi contro il Governo che, dopo averle forzato ad immobilizzare i loro capitali in imprese pericolose, spesso per ragioni politiche, pretendeva oggi che gli azionisti ne subissero il danno senza dar loro neppure la assicurazione di vita abbastanza lunga perchè potessero ripartirlo su un lungo periodo di tempo.

Nè si può fare a meno di accennare alle rimostranze dei direttori Generali dei due Istituti che si erano fusi (1), pel modo non serio con cui il Governo avea trattato tale fusione. Questa poteva

(1) In uno dei paragrafi di questo capitolo, abbiamo già accennato ad un precedente progetto di fusione tra Banche di emissione; nel dic. 1891 era già di pubblica ragione un altro progetto di fusione tra la Banca Nazionale Toscana e la Banca Toscana di credito. Ecco, esposti in poche parole, i punti principali del progetto. La Banca Nazionale Toscana doveva offrire agli azionisti della Banca Toscana di Credito o il rimborso del valore delle azioni, più la riserva e più una somma non inferiore a mezzo milione, ovvero altrettante azioni proprie alla pari. La Banca Nazionale Toscana assumeva perciò i diritti ed obblighi della Banca Toscana di Credito. Tale progetto, che era certo semplicissimo, e lasciava perfetta libertà agli azionisti della Banca di Credito tanto di entrare nell'altra Banca, come di realizzare il capitale, la riserva ed anche un discreto utile, venne accolto con completa soddisfazione dagli azionisti delle due Banche e dal paese. Esso conteneva infatti dei vantaggi anche pel pubblico, giacchè, colla fusione dei due Istituti, qualunque fosse il modo col quale la legge la legittimasse od autorizzasse, si rompeva l'incauto che pareva accompagnasse la legge dell'aprile 1874, rendendo immutabile per vari motivi uno stato di cose che la legge intendeva provvisorio. Veramente la fusione dei due Istituti non poteva considerarsi come un avvenimento di grande utilità diretta per il pubblico, ma era considerato il punto di partenza a future e più larghe applicazioni, come il germe di un nuovo ordinamento bancario più razionale e più consono agli interessi generali del paese; un primo passo verso un nuovo indirizzo.

Il Governo, rilevando che la fusione era avvenuta secondo la procedura prescritta dagli art. 193 e 196 del Cod. di Comm., la riteneva valida nei rispetti dei terzi, ma non operativa nei riguardi dell'emissione, poichè avrebbe dovuto essere sanzionato dallo Stato il passaggio che una Società aveva fatto all'altra della facoltà di emettere biglietti fino a 20 milioni di lire. In altri termini, lo Stato non si opponeva alla fusione, purchè questa non portasse seco il passaggio dell'emissione.

essergli benevisa o no, ma, trattandosi di grandi interessi del paese, il Ministero, tanto accordandola, quanto non accordandola, avrebbe avuto l'obbligo di « non usare quel linguaggio curialesco che sembra una canzonatura e che perciò non ispira rispetto » (1).

L'opinione pubblica parteggiava per una proroga brevissima, di sei mesi od un anno al massimo, e per un contemporaneo energico invito al Governo di presentare un progetto definitivo.

La disapprovazione del progetto fu tanto generale ed evidente che il Governo dovè ritirarlo e presentarne un altro che prorogava la facoltà di emissione ed il corso legale dei biglietti di banca fino al 31 marzo 1893 (2). E neppure questo provvedimento valse a soddisfare il paese. Il Parlamento lo approvò come un volgare catenaccio e si accontentò anche della promessa di una severa ispezione sulle Banche, ma apparve manifesta agli occhi di tutti l'incongruenza tra una proroga di sei anni e la decisione susseguente di chiedere una proroga sì breve.

Veniva intanto ordinata una ispezione determinata da fatti resi noti al Governo dagli onorevoli Colajanni e Garazzi (3).

#### § 9.

In tale occasione si era molto parlato di « credito del paese », di « patriottismo », di « moderazione »; ma il Governo, chiamato al suo ufficio a vigilare sul retto andamento delle Banche, aveva lasciato che la sua responsabilità morale si ingigantisce, prendendo provvedimenti caratteristiche spiccate dei quali era la contraddizione e mutabilità di azione, le quali non erano nel desiderio e nell'intelletto dei diversi Ministri, ma nascevano dall'eccessivo amore che essi portavano alla loro posizione politica per la quale, nel timore di urtare in questa o quella suscettibilità, avevano sacrificato le stesse loro qualità politiche. Al tempo dello scandalo della Banca Romana, nel merito del quale non dobbiamo, nè vogliamo entrare, oltre a quanto era stato

(1) Pel discorso Crispi a Palermo V. *Giornale degli Economisti*, dicembre 1892. Per brevi accenni alla situazione V. *Nuova Antologia*, Rivista finanziaria, dicembre 1892. Vedi anche protesta firmata: Ridolfi ed Appellius, al Parlamento, in tutti i quotidiani, ecc.

(2) N. 111 del 19 dic. 1892. Legge 25 dic. 1892, N. 729.

(3) Per un breve accenno alla campagna del Colajanni, vedi *Nuova Antologia*, Rivista Finanziaria, gennaio 1893. Vedi anche: « Banche e Parlamento » di N. Colajanni, Milano, F.lli Treves.

detto dagli on. Colajanni e Garazzi, si accennava a quanto era stato affermato dagli on. Majorana-Calatabino e Magliani nella loro relazione ministeriale, sul riordinamento degli Istituti di emissione il 21 febbraio 1879: « Le condizioni della circolazione in generale, e quelle della circolazione bancaria in particolare, hanno tale gravità da richiedere sollecito ed efficace rimedio ». Quella stessa relazione conteneva quasi gravi accuse contro Istituti minori: pure i provvedimenti da essa invocati, nello spazio di 13 anni, non erano ancora venuti. Certo che in quel frangente, gravissimo sotto tanti aspetti, il linguaggio di una parte della stampa, specialmente quotidiana, passò ogni limite. Il Governo, più ancora che le persone immediatamente responsabili, fu fatto segno alle censure più gravi; come quella di avere rimediato ai nove milioni di circolazione abusiva risultata dalla prima inchiesta. Era opinione generale che se tale sistema non fosse stato seguito, si sarebbe forse evitata la immane perdita subita dalla economia del paese di sessantacinque milioni, oltre quella conseguente dalla liquidazione. Riportiamo integralmente dal *Giornale degli Economisti* (1): « Istituendo un giudizio sommario nel quale l'opinione pubblica raramente s'inganna per intero, il paese ha notato che se la responsabilità del « patriottico » silenzio era comune a tutti i Governi, la colpa maggiore dei mali presenti doveva attribuirsi a chi provocò l'intristire della vergognosa piaga. Fu per questo che l'opposizione formidabile per gli argomenti addotti contro il Governo risultò debolissima al cospetto delle proprie passate responsabilità. Così la difesa che l'on. Chimirri fece degli atti del presente Gabinetto non si discostò dalla autodifesa dell'on. Miceli, se non per la mostra di ingegno e la facondia, e questa stessa cosa non torna a vantaggio della opera che l'on. Chimirri difendeva, poichè il dimostrato ingegno e l'abilità oratoria gli tolgono la scusa che anche i più sensati adducono per l'on. Miceli ». E più in là: « La maggiore irregolarità di quella discussione si nota poi nella circostanza che i maggiori indiziati furono, volenti o nolenti, costretti a starsene in silenzio, lasciando ad altri il compito della difesa. Così non può non destare meraviglia il silenzio del Ministro del tesoro, che era direttamente in causa, nè quello del Ministro del commercio, la cui competenza si presume dovesse esorbitare dal compito elettorale per cui fu assunto al Gabinetto. Invece essi dovettero starsene tranquilli all'ombra del leggendario ed ampio panneggiamento del presidente

---

(1) Fascicolo 1° febbraio 1893. Cronaca.

del Consiglio. Non minore sorpresa ha destato il silenzio dell'on. Luzzatti che resta fino a prova contraria il principale responsabile di tutta questa immensa catastrofe del credito nazionale » (1).

Noi riteniamo superfluo ripetere qui gli appunti fatti ai vari Ministri che avevano, a partire dal 1879, regolato l'emissione, e che si possono riassumere così: di avere voluto l'assurdo perchè, mentre si imponeva alle Banche l'obbligo graduale della liquidazione del portafoglio immobilizzato, non si rafforzava pur gradualmente e contemporaneamente il diritto del pubblico di ottenere il cambio dei biglietti; l'ingerenza o sistema di ingerenze esercitate dal Governo a mezzo di funzionari, i quali, con la pretesa di invigilare per la tutela dell'interesse pubblico, escludevano i portatori di biglietti dall'esercizio dei proprii diritti.

Ma, a prescindere dall'accertamento delle responsabilità materiali e morali, ciò che più angustiava il pubblico era il fatto che il problema del riordinamento delle Banche si era naturalmente complicato. Se, prima dello scandaloso avvenimento della Banca Romana, poteva parere sufficiente la soluzione di lasciare alle Banche esistenti la cura di una graduale liquidazione del loro portafoglio, tale soluzione non pareva più soddisfacente per la pubblica opinione. Ed a parte la necessità, da alcuni posta in dubbio, di liquidare la Banca Romana, ora che gli amministratori si trovavano sotto imputazione criminosa, e di fare quindi sparire l'ente, anzi ammettendo come indispensabile tale liquidazione, si domandava se tale misura non dovesse anche essere usata per quegli istituti i quali, pur non avendo violata la legge, si trovavano però nella identica impossibilità di pagare i proprii biglietti. In altri termini, si scindeva la questione in due: quella della responsabilità penale per gli amministratori poco coscienziosi; quella della liquidazione per tutti gli istituti incapaci a pagare i biglietti emessi. Ne conseguiva, logicamente, la liquidazione di tutti o quasi gli Istituti di emissione nei limiti in cui il loro capitale era perduto definitivamente, oppure immobilizzato, cioè perduto nei riguardi della circolazione fiduciaria. Ed a tale proposito, si proponeva un istituto di liquidazione, il quale si addossasse le immobilizzazioni, ritirando subito dalla circolazione i biglietti

---

(1) L'accusa principale all'on. Chimirri era quella di avere nel 1891 provveduto, d'accordo col Luzzatti, all'abolizione della riscontrata. Vedi N. 979 dell' *Economista*, 1893, pag. 82. Noi abbiamo già accennato a tale abolizione.

emessi in corrispettivo di esse e ne facesse lentamente la realizzazione per conto degli istituti padri. È inutile aggiungere come una tale proposta, per quanto, sotto alcuni aspetti, logica e giusta, non si attuò, nè alcuno mai pensò di attuarla.

Altri (1), partendo dal giusto principio che l'ordinamento degli Istituti di emissione deve riposare sulla convertibilità del biglietto, nell'imminenza della presentazione di un altro disegno, asseriva che l'attuale problema legislativo doveva riguardare il periodo transitorio. Bisognava, in altri termini, assicurare la convertibilità; quanto al modo di mantenerla, esso sarebbe stato studiato in seguito. Ed a tale proposito, alieno dal pretendere la sospensione della facoltà di emissione, poichè una tale soluzione avrebbe soverchiamente spaventato il nostro Paese, non abituato alle forti scosse ed ai bruschi passaggi della vita creditizia, insisteva che ripartire, dilazionare le perdite sopra un lungo periodo, non significava eliminarle, e che esse dovevano essere a carico totale delle Banche e non del pubblico. Si trattava dunque di una liquidazione graduale; ma perchè essa si effettuasse in realtà, si invocava l'effettivo ed efficace intervento del Governo. L'immobilizzazione, a liquidazione compiuta, avrebbe messo in evidenza una perdita che doveva essere coperta con capitale, la cui diminuzione portava, come conseguenza, una riduzione del limite di emissione; ma siccome nel fatto la carta bancaria era a corso forzoso, e perciò ogni riduzione nel suo ammontare si sarebbe risolta in un mancato guadagno, così le Banche, senza la sorveglianza governativa, sarebbero state interessate alla perpetuazione dello stato attuale.

L'onorevole Sonnino, poi, esponeva alla Commissione, scelta dagli Uffici della Camera per esaminare il disegno di legge, un progetto proprio. Desiderava che l'emissione fosse concessa ad un nuovo istituto, a creare il quale dovevano concorrere gli azionisti degli istituti esistenti, i quali dovevano avere la preferenza nella sottoscrizione delle nuove azioni; che l'emissione fosse concessa al solo istituto nuovo, privandone quindi i due Banchi meridionali; il capitale limitato a 120 milioni ed i profitti del nuovo istituto destinato a compensare le perdite dei vecchi, ma che la personalità giuridica di esso fosse interamente separata, anche per il credito fondiario, da quella dei primi. Esaminando tali concetti dell'onorevole Sonnino, si

---

(1) V. *Giornale degli Economisti*, aprile 1893. « L'ordinamento delle Banche di emissione in Italia ».

scorge facilmente che i due punti essenziali non differivano affatto da quelli di altri progetti. Ma, indipendentemente dalla politica del Governo, si osservò subito che la rappresentanza meridionale alla Camera avrebbe avversato qualunque progetto che mirasse a privare il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia del privilegio all'emissione, e si sarebbe perfino opposta all'espedito intermedio di proporre pei Banchi meridionali la regionalità del biglietto e la limitazione della circolazione al capitale effettivamente esistente e disponibile.

Così pure non si intendeva l'utilità della separazione giuridica delle vecchie Banche del nuovo Istituto.

Esso sarebbe sorto con un nuovo capitale di 120 milioni, ma non c'era nessun male che accanto a questa garanzia ce ne fosse un'altra costituita dalle immobilizzazioni che, valutate a 200 milioni nominalmente, ne rappresentavano nel fatto non meno di 150.

La proposta dell'onorevole Sonnino è però spiegabilissima, se si pensa che egli era partito da un concetto più radicale, nel senso che aveva intesa tutta l'utilità derivante dalla creazione di un nuovo Istituto e dal ritiro della concessione alle vecchie Banche; ma ripensando alle origini delle immobilizzazioni, che erano state imposte dal Governo, aveva escogitato un temperamento inteso a non fare della riforma un'ingiustizia, ciò che aveva avuto la conseguenza di legare il nuovo istituto ai vecchi, finanziariamente, per quanto giuridicamente virtualmente separati.

Una liquidazione più sicura veniva anche proposta, ed era la scissione dell'ente *emissione* dall'ente *liquidazione*, e ciò, sia creando *ex-novo* due istituti, uno per l'emissione ed un altro per la liquidazione; sia creando un Istituto di liquidazione e lasciando alle Banche di emissione esistenti il carattere di vere e proprie Banche di emissione; sia creando un nuovo Istituto di emissione e lasciando alle Banche la cura della liquidazione.

Queste erano, succintamente esposte, le proposte concrete fatte dalla stampa accreditata per una soluzione del problema bancario, mentre nel pubblico era grande e manifesta la sfiducia del nuovo progetto sulle Banche, la cui presentazione era stata annunciata al Parlamento come imminente (1).

---

(1) Vedi COLAJANNI, *Banche e Parlamento*. Milano, Fratelli Treves, pag. 101.



## § 10.

Il nuovo progetto venne trovato dalla stampa molto manchevole specialmente nella parte riguardante le immobilizzazioni. La Relazione dell'onorevole Finali (1) portava un totale di immobilizzazioni per sei istituti di 199 milioni, di cui 30 circa appartenenti ai due Banche meridionali; d'onde un residuo di 169 milioni di immobilizzazioni per la Banca d'Italia, da ridursi a 155, sottraendo da un tale ammontare l'importo degli stabili in cui i vari istituti avevano le loro sedi. Gli impieghi diretti, quali buoni del Tesoro, titoli pubblici, ecc., ammontavano a 155 milioni, che, aggiunti ai precedenti, formavano una somma ingente e stragrande, se paragonata ai 210 milioni di capitale versato. Il disegno di legge obbligava la nuova Banca a smobilizzare in dieci anni i 155 milioni, dividendo la somma in biennii, proporzionalmente, ed accordando una riduzione sulla tassa di circolazione, che dall'uno per cento era portata al quinto del saggio dello sconto mano a mano che le smobilizzazioni si effettuassero.

Tali disposizioni del progetto di legge non sembravano avere tutti i requisiti dell'opportunità; infatti, o le condizioni delle Banche e dell'economia del Paese venivano giudicate gravissime, ed allora il breve periodo di dieci anni concesso alle smobilizzazioni era considerato soverchiamente oneroso; o non lo erano, e si giudicava che, avendo ormai toccato la massima curva della crisi, le condizioni del nostro mercato sarebbero andate migliorando, ed allora era più utile affrettare le smobilizzazioni per dare al Paese tutto l'utile che la nuova Banca poteva dargli.

Il *Giornale degli Economisti* (2) trattava la questione di diritto, e contestava la facoltà del Governo di creare alle Banche in tale materia un *jus* singolare.

Come un qualunque privato, che avendo contratto un prestito cambiario e ne abbia immobilizzato l'importo in miglioramenti fondiari, se al momento della scadenza non fosse in grado di pagare, dovrà liquidare, così le Banche dovevano pagare l'errore di avere immobilizzato un capitale ottenuto con l'emissione dei biglietti. Si ca-

---

(1) L'on. Finali era stato incaricato del compito di comporre in una sola le singole relazioni degli ispettori pei diversi Istituti.

(1) Aprile 1893. Art. cit., pag. XVI.

pisce un *jus* singolare solo se esso rendesse più severe le disposizioni della legge comune contro le Banche che hanno il privilegio dell'emissione, alle quali per questo appunto sono affidati interessi molto gelosi dell'economia monetaria e creditizia del Paese. « Una legislazione, quindi, di favore che sospende il corso della legge comune, significa soltanto questo: che nel potere legislativo è forte e prevalente il proposito di dover impedire sempre, a qualunque costo, il fallimento delle Banche di emissione. Le disposizioni di rigore e le minacce, che in questo progetto di legge si contengono, sono annullate dal fatto che un progetto di legge è presentato per mettere le Banche fuori dei rigori del Codice di Commercio ».

Intanto, poichè la Relazione del Comitato, detto *dei sette*, per inquerire sulle Banche non era stata presentata, si era fatta strada nell'opinione pubblica l'idea della necessità di non discutere il nuovo progetto fino a tanto che quella relazione fosse presentata. Chi sostenne tale idea fu appunto l'onorevole Colajanni, i cui argomenti, tutti volti a dimostrare che molti membri del Parlamento erano sospetti, riuscirono ad impressionare fortemente la Camera (1). Pure, buona parte della stampa onesta si oppose, asserendo che se il Parlamento era ritenuto moralmente incapace a votare la legge bancaria, logicamente esso doveva essere anche ritenuto indegno a votare qualunque altra legge; insomma, si fece comprendere che, ammettendo quanto il Colajanni proponeva, la logica avrebbe condotto alla sospensione delle funzioni del Parlamento, fino a quando non fossero apparse le rivelazioni del Comitato dei sette.

*L'Economista* (2) poi si valse di un altro argomento. Ricordando che tutti i Ministeri i quali avevano presentato leggi sulle banche erano inesorabilmente caduti, per quanto diversi fossero i progetti e che, purtroppo, il Parlamento aveva preferito le proroghe che sospinsero od accrebbero la corruzione, concludeva che un rinvio della discussione del progetto sulle banche, non avrebbe servito che a giovare agli interessi dei corrompendi.

La Commissione, che ebbe in istudio il progetto di legge, lo modificò in vari punti, ai principali dei quali noi accenneremo.

Quanto all'ammontare della circolazione, la Commissione stabilì una cifra non molto lontana da quella già concessa ai sei istituti, e stabiliva che essa doveva diminuire mano a mano che fossero effettuate

---

(1) COLAJANNI, op. cit., pag. 25. Per maggiori particolari, vedere pagine seguenti.

(2) N. 998 d-1 1893.

le mobilitazioni imposte dalla legge, fino a giungere al minimo fissato; ma essa non seppe poi procedere con criterio allorchè si trattò di ripartire detta circolazione. L'articolo 4 concedeva alla Banca d'Italia una circolazione di 800 milioni che rappresentavano il quadruplo del capitale di 210 milioni; al Banco di Sicilia mantenne la circolazione di 48 milioni che rappresentavano il quadruplo del capitale di 12 milioni; al Banco di Napoli concesse 242 milioni che corrispondono al quadruplo del capitale di 48.750.000. Poichè non si sapeva comprendere il motivo di tale disparità di trattamento, si deve concludere che i calcoli della Commissione fossero errati, non avendo tenuto conto dei 34 milioni che gli azionisti della Banca d'Italia erano tenuti a versare per accrescimento di capitale.

Il progetto ministeriale conteneva poi una disposizione riguardante la responsabilità solidale degli amministratori dell'Istituto di emissione sia verso i terzi, sia verso l'Ente morale (1). Mentre il progetto ministeriale si limitava ad affermare la responsabilità « per l'inadempimento delle disposizioni della legge, dei relativi regolamenti e statuti », la Commissione aggiunse un altro capoverso del seguente tenore: « Qualunque azionista può promuovere l'azione contro gli amministratori ». Parve che la maggioranza non fosse bene ispirata nel ritornare all'antico sistema dell'azione individuale di responsabilità. Esso si era ravvisato nella pratica così fecondo di inconvenienti e nella teoria così poco giuridico che nel 1883 la Magistratura, le Università e quasi tutte le Camere di Commercio vollero che fosse invece introdotto il principio dell'azione collettiva nel nostro codice. Tale precedente aveva impressionato l'on. Cocco-Ortu che fu il relatore della Commissione, ma egli preferì colla maggioranza di tornare al vecchio sistema « perchè il sistema in vigore mette gli azionisti in balia degli abusi e delle sopruserie della maggioranza manifestata dai più forti possessori di azioni, i quali sono per lo più coloro stessi che hanno in mano la somma degli affari ». Ma si obiettava che, per quanto premuroso e benefico potesse ritenersi il concetto cui si era ispirata la maggioranza della Commissione, tuttavia essa non doveva aver compreso l'indole e lo scopo dell'azione in materia di responsabilità. Questa azione è principalmente, se non unicamente, diretta alla reintegrazione del capitale sociale compromesso o menomato dalle irregolarità degli amministratori. È dunque un' *attività sociale* e di queste dispone l'Ente e non i singoli azio-

---

(1) AVV. F. ANAU, nell'*Economista*, 1893, pag. 419.

nisti. L'azione medesima deve essere condotta e disciplinata ad esclusivo interesse della Società e mal si provvede, ammettendo che siano accese tante liti quante ne volesse muovere il capriccio degli azionisti.

Non si comprendeva quindi come la Commissione della Camera, la quale a mezzo del suo relatore confessava i pericoli del perturbamento amministrativo e del discredito recato alle Società dalle imprudenti azioni singole, avesse potuto ammetterle senza circondarle da opportune misure di precauzione che ne rendano meno esiziali gli effetti.

Sotto l'impressione dei recenti scandali bancari, la Commissione aveva presupposto come fatto normale l'abuso e la soperchieria delle maggioranze, mentre la Corte di Cassazione di Torino aveva già espresso il parere che un tal sistema suppone l'ipotesi di una maggioranza o inetta o pronta a fare getto dei proprii interessi nell'azienda sociale, ed in aperta contraddizione coi principî che regolano la comunione nel perdurare della medesima, e cerca riparo al male col preporre irrazionalmente la volontà dell'uno a quella dei più.

È certamente giusta l'obbiezione che le disposizioni del Codice di commercio vigente rendono illusoria la facoltà accordata agli azionisti di agire contro gli amministratori poichè non è facile raccogliere tanti soci che rappresentino il decisivo del capitale sociale. Ma fra i due sistemi opposti v'hanno termini medi che conciliano l'interesse dell'azionista e quello della Società. Si suggeriva infatti il modello della legislazione belga. Tale concetto aveva il suffragio di una autorità cui aveva ricorso allora allora il Paese, quello del Senatore Finali, il quale, allorchè resse il dicastero dell'Industria e Commercio, in una sua memoria intorno ai progetti di Codice, proponeva un progetto analogo all'art. 124 della legge belga.

Egli avrebbe voluto che qualunque socio avesse il diritto di domandare ad ogni tempo un'ispezione straordinaria della Società, depositando preventivamente una somma piuttosto rilevante la quale, qualora l'ispezione non confermasse gli addebiti fatti nell'istanza, andrebbe perduta per il reclamante.

Col nuovo disegno di legge del Governo (1) venivano ridotti a tre gli Istituti ai quali era mantenuta, pei ragioni storiche ed economiche, la facoltà di emettere biglietti di banca ed altri titoli equivalenti pagabili a vista ed al portatore. Due banche, le toscane, si fondevano con la Nazionale, la Banca Romana scompariva travolta

---

(1) *Atti Parlam. (Doc.)*. Disegno di legge, N. 164 del 22 marzo 1893.

dalla catastrofe. In tal modo, dopo circa trent'anni, per effetto di convenzioni liberamente consentite (1), o per fatalità di eventi, si ritornava all'idea vagheggiata nei primi successi alla proclamazione del nuovo Regno e che si era tentato di attuare con le proposte di legge del Manna, di Quintino Sella, del Cambray-Digny e di qualche altra iniziativa parlamentare (2).

Ma il pensiero unificatore che aveva ispirato gli atti di molti uomini politici e dei Governi di quel tempo, non aveva potuto attuarsi nell'ordinamento del credito, non essendo possibile, per lo stato delle cose, introdurvi radicali trasformazioni. E così la Banca di Torino aveva dovuto rinunciare ad essere l'unica in Italia, nonostante avesse anch'essa, partendo dai piedi delle Alpi, esteso la sua azione in tutto il regno, mano a mano che si andava formando ed allargando colle ammissioni, e soltanto era diventata la Banca Nazionale dopo avere assorbito le banche locali di Genova, di Parma e delle Legazioni. Le altre rimanevano in piedi.

Anzi abbiamo già visto che nel periodo che succedette a tali tentativi, diretti a far sorgere un unico istituto di emissione, come le idee e le opinioni si fossero andate modificando. Infatti non erano mancate in Parlamento manifestazioni insistenti, nel senso di venire ad un più largo ordinamento degli Istituti di credito sulla base della pluralità e della libertà. Il sistema della pluralità si era anzi andato creando ed imponendo per necessità di cose e col fatto; così da far nascere l'idea di tradurre nella nostra legislazione il concetto della

---

(1) Notare, tra gli altri, l'ordine del giorno votato all'unanimità dagli Azionisti della Banca Nazionale Toscana, il 23 febbraio 1893, in occasione dell'approvazione del bilancio per l'esercizio 1892, della convenzione per la costituzione della Banca d'Italia e la liquidazione della Banca Romana.

(2) *Atti Parl.* (Documenti) 18 aprile 1864, pag. 1449, relazione Broglio 11 luglio 1864, pag. 1558, ritirato dinanzi la Camera e surrogato col disegno di legge N. 36 del Sella del 19 dicembre 1865, anch'esso non passato dinanzi la Camera, mentre tanto il primo, di cui era stato relatore il Farina (*Atti Parl.* del 21 gennaio 1864, pag. 1430, che il secondo di cui era stato relatore lo stesso Farina, furono passati dal Senato. La fusione della Banca Toscana colla Banca Nazionale Sarda era stata progettata dal Fenzi ed altri (V. progetto N. 115 del 12 luglio 1867). La proposta venne svolta il 15 luglio e presa in considerazione, ma non ebbe seguito. L'altra proposta di fusione della Banca Toscana colla Banca Nazionale del Regno d'Italia, è del Ministro Cambray-Digny, N. 311 del 24 maggio 1869; ne fu relatore il Seismit-Doda; il progetto venne ritirato il 17 giugno dello stesso anno.

pluralità e libertà delle banche, sancite dal Ministro Sella nell'XI legislatura il 31 dicembre 1871 (1). La legge del 1874 aveva mirato a dare un aspetto provvisorio, a base di monopolio, alla questione bancaria, e da allora andò formandosi una tendenza verso la banca unica, ma poichè questa non raccoglieva le simpatie dei più, il progetto elaborato dai Ministri Giolitti e Miceli nel 1881 si propose di conservare l'ordinamento ed il numero delle banche esistenti, perchè l'allentare sarebbe stato pericoloso in Italia ed in contraddizione alle nostre tradizioni che sono quelle di un equo discernimento in materia di credito. La crisi del 1885 ed il mutamento di Gabinetto fecero sì che l'idea della concentrazione si facesse nuovamente strada, ma il Ministero Di Rudinì (progetto Luzzatti-Colombo, 1° aprile 1892), non osando creare un nuovo Istituto colla rovina dei minori, ciò che avrebbe urtato tanti pubblici e privati interessi, ricorse al sistema federativo del consorzio obbligatorio.

Ecco dunque come, nonostante le intenzioni dei Ministri, sia che parteggiassero per la pluralità o vagheggiassero per l'ideale della

---

(1) Vedi *Atti Parlam.* 1870, N. 49 dell'11 marzo sulla libertà delle Banche ed il N. 47 del 1871, 13 dicembre, ritirato con decreto del 9 novembre 1873. Data la mole ridotta del lavoro, non abbiamo creduto opportuno intrattenerci sulle varie relazioni della Commissione permanente pei provvedimenti per l'abolizione del corso forzoso. Ai termini dell'art. 24 della legge 7 aprile 1885, era stata istituita una Commissione permanente presso il Ministero del Tesoro, presieduta dal Ministro e composta di quattro senatori e quattro deputati, eletti dalle Camere rispettive, nonchè da quattro alti ufficiali dello Stato (un consigliere di Stato, un consigliere della Corte dei Conti, il direttore generale del Tesoro, ed un delegato del Ministro del Commercio), designati dal Consiglio dei Ministri. La legge commetteva a questa autorevolissima Giunta di invigilare l'andamento di tutte le operazioni relative all'abolizione del corso forzoso, ed i ministri succedutisi dal 1881 in poi si valsero con vantaggio dei pareri di essa, anche per atti non strettamente collegati con detta abolizione. Il progetto in discussione, conservava questo istituto consultivo, specialmente per le sue tradizioni, come attestavano le sue relazioni annuali presentate al Parlamento, anzi proponeva di ampliare gli uffici della Giunta, alla quale voleva dare la figura e la funzione di un corpo politico amministrativo d'indole tecnica. Per giunta, il disegno attuale stabiliva che i Ministri del Commercio e del Tesoro avrebbero, d'accordo, provveduto ogni due anni ad una ispezione straordinaria degli Istituti di emissione, commendone l'incarico ad alti ufficiali dello Stato, i quali, per maggior garanzia del pubblico nella severità ed efficacia del controllo, non dovevano avere partecipato ad ispezioni precedenti dell'Istituto da esaminare.



Banca Unica, al pari che in Francia, Inghilterra, Germania e Belgio, dove gli Istituti privilegiati si diffusero, si fusero e ridussero per la logica inesorabile degli eventi, così in Italia nessuno dei due sistemi riuscì a prevalere (1).

Queste considerazioni ebbe presenti la Commissione quando dovette pronunciarsi sulla questione, se dovessero coesistere i tre Istituti sopravvissuti tra noi e convenisse affidare di nuovo ai medesimi la facoltà dell'emissione. Indipendentemente dalle aspirazioni platoniche e personali dei singoli commissari che vagheggiavano un sistema bancario liberale, senza intromissione dello Stato o aspiravano a veder sorgere un Istituto solidamente costituito, una vera forza per lo Stato, regolatore della circolazione e simbolo economico e finanziario dell'unità nazionale, parve a tutti che il sistema proposto nel disegno di legge aveva tutti gli inconvenienti e difetti dei due sistemi della Banca Unica e della pluralità, poichè la Banca d'Italia sorgeva debole, raccogliendo insieme solo forze fiacchissime, mentre rimanevano le cagioni della lotta delle Banche tra loro, che tanto aveva nociuto al nostro credito ed alla sorte delle Banche stesse.

La lotta tra le Banche aveva prodotto gravi danni, ma la maggioranza non fu vinta da queste obiezioni, e fu contrapposto ad esse l'esempio di altri paesi ordinati col sistema della pluralità, non molto differenti dal nostro, che provava quanto torni facile togliere, o quanto meno, correggere con acconci provvedimenti gli inconvenienti che esso produce, mentre è facile scorgere quali e quanto più gravi sarebbero le conseguenze politiche ed economiche derivanti dalla soppressione di Istituti meglio adatti a servire la produzione locale. Infatti se sarebbe riuscita cosa agevole passare alla liquidazione dei tre Istituti, non altrettanto agevole sarebbe stato sostituirli con uno solo, costituito a nuovo, potente e gagliardo, con capitale vergine.

Quindi parve alla maggioranza della Commissione prudente consiglio di accettare in questa parte il concetto del disegno di legge, e, meglio che distruggere, studiare ed adottare i mezzi opportuni per costituire saldamente e mediante i quali le Banche, con una corretta amministrazione, liquidando esse stesse gradatamente il passato, tornando alle sane operazioni, progressivamente restringendo la circolazione fiduciaria, diventassero elementi di forza pel credito del paese. E mentre questa opera di risanamento doveva compiersi lentamente, la Commissione si proponeva di studiare per fare in guisa che i mezzi,

---

(1) *Atti Parlam.*, 1893. V. Relazione al progetto, 164, pag. 5.

contenuti nelle disposizioni del disegno di legge, riuscissero efficaci e proporzionati al fine.

Fra le parti più importanti del disegno di legge, importantissima era quella contenente le disposizioni con le quali si approvava la fusione delle due Banche Toscane con la Banca Nazionale, che veniva presentata come un fatto compiuto, in seguito alla Convenzione dell'8 gennaio 1893. Nella medesima, le ragioni della fusione, si facevano consistere: « nell'intendimento di dare un assetto definitivo alla circolazione bancaria mediante la creazione di una banca unica per azioni, lasciando sussistere i due Banchi meridionali, e nello scopo di sostenere il credito del biglietto bancario col far fronte al rimborso di quello della Banca Romana ».

Ora, indipendentemente dalla questione relativa alle concessioni da farsi dallo Stato, un'altra questione fu sollevata. Le ragioni per le quali si giudicava conveniente ed utile mantenere i due Banchi meridionali, come non consigliarono di lasciare sussistere gli Istituti locali di credito nell'Italia centrale? — Per rispondere a tale questione occorrerebbe ripetere le considerazioni fatte dalla Commissione intorno al sistema bancario, in relazione col numero degli Istituti, e ciò sarebbe troppo lungo. Forse sarebbe stato conveniente, anche in questa parte, alterare il meno possibile lo stato di fatto, perocchè, compiuta l'opera di ricostituzione, la quale era scopo e ragione principale nel disegno di legge, restava meno pregiudicato o vincolato l'avvenire; ma d'altra parte si rifletteva che non sarebbero state le leggi nè le convenzioni delle tre banche che avrebbero valso ad impedire un diverso ordinamento, se i mutati bisogni e le diverse condizioni economiche lo esigessero.

I dubbi ed i timori circa le garanzie di solidità offerte da alcuni istituti bancari si fondavano principalmente sulla entità del capitale; essi dovevano incominciare a vivere il nuovo periodo della loro esistenza. La perdita delle banche costituiva un'incognita gravissima. Il Consiglio del Banco di Napoli mosse lamento che quelle perdite erano state stimate troppo alte per alcune banche e troppo poco nei bilanci di altre che si volevano favorire. D'altra parte, sembrava a persone competenti grave che si volessero affidare le future sorti del risorgente credito italiano alla Banca Nazionale il cui capitale era quasi interamente immobilizzato od in sofferenza. Il capitale della futura banca pareva un poco aereo. La Banca Nazionale, la Banca Toscana e la Banca Toscana di Credito che concorrevano a formarla avevano un capitale versato di 176 milioni ai quali contavano di aggiungerne altri 34 da chiedersi agli azionisti, in

tutto 210; cifra irrisoria di fronte ai 150 milioni di immobilizzazioni, 34 di effetti in sofferenza ed altri 50 che il nuovo istituto calcolava dover perdere nella liquidazione della Banca Romana (1). Uno dei Commissari, che ebbe il progetto in esame, compilò un bilancio ipotetico della nuova banca, nel quale, pur facendo le ipotesi più favorevoli ad essa, per quanto rovinose all'economia del paese, che la circolazione effettiva fosse mantenuta costantemente al limite massimo di 800 milioni, che il tasso dello sconto non discendesse mai al disotto del 5 %, durante i vent'anni, che il mantenimento della riserva metallica nella misura prescritta mai non costasse oltre 1 % l'anno, che non vi fossero affari sbagliati che esponessero a nuove perdite, si poteva fare un bilancio poco rassicurante per l'Istituto e ciò avrebbe avuto la conseguenza:

1. Di spingere la circolazione sempre al massimo limite legale con grave danno per l'economia nazionale e col pericolo di dovere ad ogni stormire di foglie eccedere quel limite; 2. Non avrebbe potuto mai fare a meno del corso legale per mantenere in piazza tanta mole di carta. Ma si riuscì a dimostrare come i calcoli di quel commissario non fossero esatti. Infatti alle sue previsioni si contrappose che delle attività annoverate tra le dubbie e le incagliate o perdute, alcune invece erano liquide, altre rendevano un interesse dal 3 al 5 %, come la miniera di Rebida, ecc. Quanto alle entrate si notò che erano stati dimenticati i profitti derivanti dall'esercizio dei vaglia bancari, calcolati a due milioni ed un quarto; i profitti dell'impiego dei depositi in conto corrente fruttifero, ecc., così che, le entrate salivano da 10 a 12 milioni, ciò che faceva sperare che la Banca d'Italia sarebbe riuscita a distribuire un certo dividendo agli azionisti e, mediante la smobilizzazione, ad una graduale riduzione della circolazione.

Anche nei riguardi del Banco di Napoli, la cui inchiesta aveva dimostrato l'esistenza di attività incagliate o dubbie per una cifra non piccola ed una previsione di perdita non irrilevante, vennero date spiegazioni che condussero ad apprezzamenti e giudizi più rassicuranti; per esempio, si dimostrò che le cambiali qualificate come immobilizzazioni si andavano gradatamente estinguendo.

L'esame delle condizioni degli istituti di emissione doveva necessariamente richiamare l'attenzione sopra gli impegni ed i rischi cui essi erano esposti in conseguenza dell'esercizio del credito fon-

---

(1) *Giornale degli Economisti*, aprile 1893, pag. 318.

diario, come pure si presentò la questione se tali istituti erano vincolati in garanzia delle cartelle fondiari con tutte le loro attività, oppure a capitale limitato, come pareva dalla legge e dai decreti che li autorizzavano all'esercizio del credito fondiario. Ai quesiti proposti si ebbero risposte che non eliminavano, ma ingigantivano il dubbio che gli Istituti dovessero rispondere con l'intero patrimonio degli impegni assunti verso i portatori delle cartelle.

La Commissione non volle perciò modificare, neppure lievemente, il diritto vigente, tanto più che sarebbe stato ingiusto scemare il valore di un titolo in cui erano impiegati i risparmi del pubblico; però, mentre consigliava opportuni provvedimenti legislativi atti facilitare in ogni modo i trapassi di proprietà, consigliava di vietare per l'avvenire ogni operazione di credito fondiario.

Non meno difficile si presentava la questione del limite della circolazione fiduciaria e delle garanzie relative.

Questa Commissione non condivideva interamente i concetti teorici della precedente che aveva esaminato il progetto del Gabinetto Di Rudinì del 28 maggio 1891 per l'ultima proroga del corso legale, ma al pari di quella, dovè riconoscere che una rapida e violenta limitazione del medio circolante avrebbe portato gravi perturbamenti, e si rassegnò quindi a mantenere lo *statu quo* di fatto e di diritto, quale era stato stabilito dalla legge 3 giugno 1891. Avrebbe voluto fissare un limite massimo pel tempo in cui, liquidate le immobilizzazioni, si fosse entrati nel periodo normale, ma la difficoltà di prevedere con esattezza i bisogni del mercato a tale distanza di tempo, la indusse a concedere al Governo una certa latitudine, autorizzandolo a concedere agli istituti di eccedere, in caso di bisogni straordinari, la circolazione normale fissata nel triplo del capitale o patrimonio accertata e garantita da una riserva a scala mobile che, partendo dal 40 °/o, avrebbe dovuto salire fino al 58 °/o, ma al qual limite poi si rinunziò nella considerazione che esso avrebbe dovuto coincidere colle migliorate condizioni degli istituti, quando, effettuate le smobilizzazioni e migliorato il portafoglio, la convertibilità del biglietto si sarebbe avvantaggiata da questo stato di cose.

Quanto alla liquidazione della Banca Romana, due convenzioni erano state stipulate il 18 gennaio 1893; una tra i delegati e rappresentanti suoi e quelli delle altre tre banche per azioni, e l'altra tra i delegati e rappresentanti di queste tre ultime.

Era concordato che la Banca Nazionale avrebbe operato la liquidazione; la quale banca, per sè e per l'istituto sostituito, insieme con l'obbligo di pagare L. 450 per azione alla Banca Romana, assu-

meva tutte le attività ed il carico delle passività della medesima. Il disegno di legge, accettando il fatto compiuto, voleva quindi affidata, alle condizioni suesprese, la liquidazione della Banca Romana alla Banca d'Italia, imponeva a questa l'obbligo di sostituire i suoi biglietti, e per ora, quelli della Banca Nazionale, ai biglietti della Banca Romana, mantenendo a quell'Istituto il diritto di una corrispondente circolazione fiduciaria per tutta la durata del privilegio. Lo Stato prestava una garanzia pei biglietti con un deposito nelle casse della banca liquidatrice fino a 50 milioni di buoni del tesoro non fruttanti interesse; e la Banca, a sua volta, per fronteggiare le perdite e per l'ammortamento di esse, doveva prelevare ogni anno due milioni e mezzo dai proprii utili.

I vantaggi di questo piano di liquidazione, posti in luce dalla relazione ministeriale, possono riassumersi come segue: lo Stato, che si dichiarò moralmente se non giuridicamente impegnato verso possessori dei biglietti, era liberato dalle conseguenze finanziarie della sua obbligazione, che rimaneva addossata interamente alla Banca liquidatrice; ed era resa possibile una liquidazione graduale e non precipitata, evitando così le scosse e le perturbazioni dei molti interessi aggruppati intorno ad un Istituto di credito, centro principale degli affari della città e della Provincia di Roma.

Ma alla Commissione la quistione non si presentava così semplice e piana. Infatti i Commissari furono presi dal dubbio che tutto il proposto ordinamento dell'emissione fosse intimamente connesso alla quistione della liquidazione e che anzi, a rendere questa agevole, si attuassero parecchie disposizioni tra le più notevoli del disegno di legge. Ora, non si poteva in alcun modo ammettere che uno o più dei fattori precipui dell'ordinamento bancario dipendessero, anche in apparenza, dal modo in cui si voleva liquidare un Istituto andato a male, d'onde, la quasi unanime deliberazione della Giunta, nel senso che la materia riferentesi alla Banca Romana dovesse essere trattata come una questione a sè e formare, per la sua indole, oggetto di disposizioni transitorie. E non mancavano altre considerazioni che servivano ad avvalorare la decisione della Commissione. Accettando la proposta del Governo, questa avrebbe avuto l'effetto di mantenere per ben venti anni una circolazione esuberante al bisogno, avrebbe vincolato il diritto dello Stato a stabilire le tasse di circolazione ed avrebbe ridotto la nuova Banca d'Italia ad una vita stentata, addossandole le sue perdite, quando essa stentava a liberarsi delle sue proprie immobilizzazioni.

Nè mancavano, oltre queste considerazioni di ordine economico,

altre di ordine morale. Infatti, ove la convenzione del 18 gennaio, concordata tra i rappresentanti delle quattro banche, avesse sortito la sua efficacia, si sarebbe rinunciato all'accertamento di tutte le difficoltà incontrate da amministratori o da altri, e neppure gli azionisti avrebbero avuto l'interesse di invocare quelle responsabilità davanti ai Tribunali, preferendo all'esito incerto di un giudizio, le 450 lire loro assicurate.

La Commissione si pronunciò quindi contraria al progetto di affidare la liquidazione della Banca Romana alla Banca d'Italia, e prevalse in seno ad essa l'idea di affidarla invece a tre liquidatori i quali avrebbero dovuto compierla secondo le norme stabilite dal Codice di Commercio. Lo Stato rimaneva garante dei biglietti, subentrando nelle ragioni dei loro possessori. Si sarebbe provveduto a togliere dalla circolazione una quantità di biglietti per un valore corrispondente alla riserva metallica ed alla quota delle attività che si fossero realizzate. Quelli rimasti in circolazione avrebbero dovuto sostituirli gli Istituti privilegiati con biglietti proprii, in proporzione della circolazione assegnata ai medesimi, e nella stessa misura avrebbero dovuto ripartirsi l'onere delle perdite.

Ma in seguito, successive proposte vennero fatte dal Governo ed accolte dalla Commissione e concrete negli articoli delle disposizioni transitorie.

Per effetto di esse, la Banca Romana veniva posta in liquidazione, la quale era assunta dallo Stato, che, a sua volta, ne delegava la gestione alla Banca d'Italia (art. 23). Questa doveva ritirare i biglietti di quella e sostituirli con proprii; si addossava le perdite a qualunque somma esse ammontassero e per fronteggiarle doveva prelevare ogni anno dai suoi utili almeno due milioni. Inoltre era obbligata ad iniziare e proseguire a sue spese le azioni di responsabilità che l'avvocatura generale erariale avesse creduto di promuovere. Lo Stato depositava presso la Banca liquidatrice buoni del Tesoro infruttiferi a garanzia della parte della circolazione corrispondente al passivo della Banca Romana. I biglietti, non presentati al cambio entro tutto il 1898 al più tardi, dovevano essere prescritti ed il loro ammontare devoluto agli utili della liquidazione ed i biglietti giacenti nelle casse della Banca Nazionale, durante il periodo precedente all'attuazione della legge, dovevano essere dedotti dalla circolazione propria dell'Istituto nei rapporti della tassa, della circolazione stessa e della riserva metallica (1).

(1) La Commissione che ebbe il progetto in esame, data l'importanza



Questo era, in sostanza, il nuovo progetto, quale abbiamo potuto riassumerlo dalla Relazione ministeriale che accompagnava il disegno di legge e dalla Relazione della Commissione parlamentare che lo ebbe in esame. Ma, poichè esso costituisce la base del nostro ordinamento bancario, giacchè le leggi seguenti e che riassumeremo in una nota, non lo hanno sostanzialmente mutato, prima di accennare alla discussione in Parlamento, diremo delle impressioni del Paese, allorchè il progetto stesso venne conosciuto.

## § 12.

Tra i più autorevoli uomini politici che fecero conoscere al pubblico, per mezzo della stampa, la loro opinione, v'ha l'on. Maggiore Ferraris (1). In un articolo (2), egli, prendendo in esame il nuovo disegno di legge, specialmente nei riguardi del suo perno fondamentale, la creazione della Banca d'Italia, esternava il dubbio che ci si trovasse in presenza di un progetto la cui iniziativa appartenesse non già al Governo, ma alle stesse banche per azioni, direttamente interessate, dubbio che di per sè basta a sollevare il timore che il nuovo ordinamento bancario si informasse molto più al vantaggio privato degli Istituti contraenti, anzichè all'interesse pubblico di una circolazione monetaria sana ed ordinata.

Nei termini più espliciti, egli negò che noi ci trovassimo in presenza di un largo provvedimento inteso a promuovere il progresso agrario ed economico della nazione e neppure di misure concrete atte a sistemare le pubbliche finanze.

Negando recisamente che la pluralità degli Istituti di emissione in Italia sia stata causa precipua del disordine bancario, forte dell'esempio della Spagna e Portogallo, retti a banca unica e col più

---

dell'argomento, era composta di un numero di membri doppio del solito. Gli uffici nominarono ciascuno due Commissioni. Pareva da principio che relatore della Commissione dovesse essere l'on. Boselli, che sembrava la persona più adatta, ma all'ultimo momento il suo nome, tanto più che egli per questa legge non aveva un soverchio entusiasmo, fu messo da parte e fu nominato invece l'on. Cocco-Ortu.

(1) V. *Nuova Antologia*, 1º novembre 1889, in riguardo alla politica monetaria italiana in relazione alla crisi di Torino. — V. *Nuova Antologia*, 16 gennaio 1892, per i provvedimenti invocati al riguardo delle Società anonime, il diritto cambiario e le borse, ecc.

(2) La nuova Banca d'Italia » *Nuova Antologia*, 1º maggio 1893.

profondo disordine monetario, affermava invece che la causa precipua del disordine della circolazione italiana risiedeva nel desiderio sfrenato di stabilire anche presso di noi l'unità bancaria.

Tutte le violazioni alla legge del 30 aprile 1874 egli le intendeva fatte ad esclusivo vantaggio dell'Istituto maggiore, seguito poi da quelli minori che non volevano rimanere schiacciati da quello nell'impari lotta fatta, specialmente, a mezzo della riscontrata. Ora, in qual modo, il nuovo disegno di legge evitava cotesta lotta micidiale tra gli Istituti?

Secondo l'on. Maggiorino Ferraris, esistevano due soluzioni logiche:

1. Istituire una banca Unica per azioni o di Stato, in guisa da sopprimere qualsiasi rivalità tra Istituti; 2. Rafforzare l'equilibrio creato dalla legge del 1874, adottando un complesso di provvedimenti che togliessero per sempre alla Banca Nazionale la speranza di diventare la Banca Unica e le venisse quindi meno l'incentivo all'attacco ed alla sopraffazione degli altri Istituti.

« Ma il progetto del Ministero non adotta alcuna di queste due soluzioni logiche, e ne propone invece una terza di cui è duopo esaminare bene la portata pratica. Anzitutto, esso mantiene tre Istituti (Banca d'Italia, Banco di Napoli, Banco di Sicilia), quindi non assicura al paese alcuno di quei vantaggi che, come comuni a qualsiasi sistema, così possono anche ripromettersi dal regime del monopolio bancario. In pari tempo, non introduce alcuna delle garanzie di ordine politico e costituzionale, di cui nei maggiori paesi di Europa lo Stato si circonda nell'interesse pubblico, di fronte non solo ad una banca unica per azioni, ma anche in presenza di banche privilegiate in paesi di pluralità, come in Germania. Nelle banche dell'Austria, del Belgio e di Germania, della Francia e dell'Olanda, il direttore e talvolta altri funzionari superiori, sono nominati dal potere esecutivo e possono essere dal medesimo sospesi o revocati sotto determinate garanzie. Inoltre, per le Banche del Belgio, dell'Austria e della Germania è stabilita la divisione degli utili tra gli azionisti e lo Stato, in modo che il beneficio dell'emissione possa andare piuttosto al paese che a vantaggio di azionisti privati e rigorosissime sono le disposizioni della legge 18 dicembre 1899 sulla Banca dell'Impero in Germania.

« In tal guisa lo Stato difende seriamente i pubblici interessi di fronte al capitalismo privato.

« In secondo luogo, il progetto del Ministero, non solo non rafforza l'equilibrio creato dalla legge del 1874 ed il sistema della pluralità, ma lo perturba e lo indebolisce a favore della Banca Nazionale ed

a danno dei Banchi meridionali. Tutti convengono che il nuovo disegno di legge non è che un avviamento alla banca unica, a favore della Banca Nazionale, la quale consegue in tal guisa una prima parte della mèta perseguita con indirizzo funesto al credito nazionale: la meta intera la conseguirà il giorno in cui, grazie alle abili disposizioni del disegno di legge, avrà ridotto al nulla i Banchi meridionali ». (p. 45).

Quanto alla riscontrata, l'on. Maggiorino-Ferraris era lungi dall'attribuirle l'importanza datale da coloro che volevano far dipendere dal mantenimento o dall'abolizione di essa il buono o cattivo andamento delle banche e della circolazione.

Abbiamo già visto come la stampa in genere, al momento della catastrofe della Banca Romana, si fosse scagliata contro i ministri che l'avevano abolita, o meglio, limitata alle sole somme pari.

Attualmente il *Giornale degli Economisti* osservava che in un regime di regolare circolazione, la riscontrata non ha che un'importanza secondaria perchè, qualora essa non esistesse, le Banche si presenterebbero l'un l'altra i biglietti al cambio ai loro sportelli, come fa il pubblico. Più che insistere sulla riscontrata, era necessario insistere sull'adempimento del dovere, da parte delle banche, di cambiare i biglietti al pubblico a sportello aperto, essendo inconcepibile che grandi istituti insistessero tanto sui loro diritti ed omettessero tanto l'adempimento dei loro doveri.

Esso era anzi poco soddisfatto della riscontrata libera e poichè il nuovo disegno di legge si ispirava al pregiudizio di essa, quel periodico, insieme con l'on. Maggiorino Ferraris, ne indicava i gravi inconvenienti, alcuni dei quali erano rilevati dall'inchiesta, e che tutti avevano il risultato di aggravare le condizioni degli Istituti minori.

Nel 1888, la Banca Nazionale aveva presentato ai cinque istituti biglietti a loro carico per una somma di 2.585.176.402, mentre quelli, presi insieme, avevano presentato alla Banca Nazionale suoi biglietti per lire 1.844.352.110, rimanendo così debitori per la sola riscontrata di L. 740.824.292. Per far fronte a questa enorme differenza, le banche minori erano state costrette a ricorrere alle operazioni più svariate ed onerose, quali l'aumento di rappresentanti, anche poco solidi, in località lontane dalla sede dell'Istituto, e larghi accreditamenti ai medesimi e sconti di favore purchè spendessero il biglietto dell'Istituto e facessero incetta dei biglietti della Banca Nazionale, compravendita per somme ingenti di rendita pubblica ed altri titoli in Italia ed all'estero.

« Questo era uno dei mezzi principali. Le banche minori compravano, ad esempio, rendita a Roma ed a Napoli, spendendo biglietti proprii e la vendevano a Milano ed a Genova incassando biglietti della Banca Nazionale che su quelle piazze hanno maggiore circolazione.

La differenza nei corsi, le spese di trasporto, commissione, ecc., si traducevano in altrettanta perdita dell'Istituto. Più spesso ancora, le Banche compravano rendita in Italia e la vendevano all'estero per farvi metallo, così contribuivano a rialzare artificialmente i prezzi di borsa in Italia ed a deprimerli all'estero, rialzando il cambio in danno del paese ».

Quando, coll'intervento del decreto dell'agosto 1891, la riscontrata venne limitata alle somme pari tra cui si opera la compensazione, le cose cambiarono ed avvenne che il Banco di Napoli, dapprima sempre soccombente nella lotta, cessata l'incetta, vinceva nelle differenze. Era questo il sistema che l'autorevole parlamentare intendeva mantenere, persuaso che, tornando a quello della riscontrata illimitata, senza opportune garanzie, si tralignerebbe negli abusi lamentati, ciò che sarebbe cosa tanto più grave in quanto, in seguito alla fusione delle tre banche nella Banca d'Italia, contro questa starebbero da soli i due Banchi meridionali, diminuiti di forza e di resistenza, per cui la lotta diventando impari, le differenze a carico di questi ultimi diventerebbero ingenti. Un limite alla riscontrata inteso ad impedire l'incetta dei biglietti, sembrava allo scrittore tanto più necessario, ove si consideri che la Banca d'Italia, avendo una circolazione che egli calcolava di gran lunga superiore ai bisogni del paese, poteva accumulare per decine di milioni biglietti del Banco di Napoli e poscia presentarli ad un tratto per la riscontrata. E neppure gli sembrava giusto che, fin quando il biglietto fosse deprezzato, le Banche di emissione saldassero le rispettive differenze nella riscontrata dei biglietti, in valuta metallica alla pari; la Banca creditrice dovrebbe invece corrispondere alla Banca debitrice un premio sul metallo, non parendo equo che le Banche stipulassero a proprio vantaggio condizioni migliori di quelle fatte al pubblico.

Non possiamo, per necessità di spazio, riassumere la parte riguardante le operazioni delle banche e la critica che l'on. Maggiorino Ferraris faceva del progetto nei riguardi del cambio dei biglietti, circa il quale egli si mostrava affatto scettico. Poichè l'obbligo esisteva attualmente, ma era impunemente violato dalle Banche, perchè il cambio fosse ripreso effettivamente ed illimitatamente, egli opinava che il protesto del biglietto ed il fallimento della Banca, a norma

del Codice di commercio e del Codice di procedura civile, costituissero la sola e vera sanzione per gli Istituti che non vi ottemperassero.

Negando sempre che la nuova Banca d'Italia desse un indirizzo alla nostra politica bancaria e rilevando la contraddizione in cui cadevano coloro che difendevano l'indirizzo dell'unità bancaria soltanto quando si trattava di attuarlo nell'interesse delle tre banche per azioni, mutando tosto linguaggio appena sorgesse il concetto di una Banca Unica a nuovo, solida, con capitale e circolazione liquidi, egli affermava che la nuova Banca d'Italia non sorgeva in quelle condizioni che la teoria e la pratica bancaria di tutti i paesi del mondo riconoscono indispensabili al retto funzionamento degli Istituti di emissione.

« Una banca di emissione non può preparare e mantenere stabilmente il cambio in metallo se non ha la parte maggiore delle sue attività impiegate in operazioni commerciali facilmente liquidabili. Un istituto di emissione non deve praticamente avere perdite e sofferenze, affinchè tutte le risorse siano impiegate in modo fruttifero ed esso possa non solo corrispondere un equo interesse agli azionisti ma anche far fronte alle spese ed agli oneri indispensabili ad assicurare il cambio in metallo. Le migliori banche straniere non hanno di ordinario nei loro bilanci alcuna partita di perdite o di sofferenze, sia perchè lavorano con prudenza in affari commerciali buoni, sia perchè, ad ogni esercizio, le cancellano con gli utili. Al contrario, la nuova Banca d'Italia sorge con perdite e sofferenze e partite incagliate, nascoste tra le pieghe dei bilanci dei vari Istituti, ed accumulate di anno in anno a decine di milioni, così che dovrà distribuire un dividendo anche a quella parte notevole di capitale che non esiste più. Ciò le renderà impossibile di risanare le perdite passate e di provvedere alla ripresa del cambio. Abbiamo imposto ai contribuenti gravi sacrifici per abolire il corso forzoso dei biglietti emessi dallo Stato, ed ora daremo al paese un corso forzoso a profitto degli azionisti della Banca ».

E dopo avere trattato le previsioni, che nel giro di pochi anni si verificasse un tale sviluppo di affari solidi in Italia da accrescere di centinaia di milioni la carta commerciale atta ad essere accolta dagli Istituti di emissione, come fantastiche, l'on. Maggiorino Ferraris aggiungeva: « Il nuovo aumento di capitale è soprattutto un mezzo con cui, fondandosi sopra una passeggera combinazione di borsa, si cerca di dare un premio agli azionisti della Banca Nazionale. L'atto di fusione dichiara appuato che le nuove azioni sono loro assegnate « in vista del maggior premio che le azioni della Banca Na-

zionale hanno sul mercato ». Bene inteso che resterà a vedere se il corso delle nuove azioni della Banca d'Italia continuerà a mantenersi al livello degli antichi titoli, il che presuppone un dividendo netto all'anno di circa il 6 % » (1).

Inoltre, lo stesso dubbio che aveva colpito la mente dei componenti la Commissione parlamentare, colpì quella dell'on. Maggiorino Ferraris il quale, affermando che per la liquidazione della Banca Romana non fosse affatto necessaria la Banca d'Italia, scriveva: « Ci pare anzi che il punto più debole e criticabile dell'intero disegno di legge, sia questo: che nel creare un nuovo istituto lo si inquina e lo si infetti colle rovine della Banca Romana. Il nuovo assetto bancario e la liquidazione della Banca Romana debbono essere due fatti essenzialmente distinti; si comprenderebbe fino ad un certo punto la soluzione proposta dal Ministero, qualora la Banca d'Italia, sorgendo in condizioni robuste, sane e liquide, in corrispettivo della sua costituzione, fosse in grado di assumere interamente a suo rischio e pericolo la liquidazione della Banca Romana, senza alcun compenso dello Stato. Ma poichè questi, o meglio i contribuenti, colla diminuzione della tassa di circolazione e con altri corrispettivi, pagano, nei venti anni, alla Banca Nazionale assai più della perdita che essa presume di avere, non v'ha alcuna convenienza, tranne che per gli azionisti dell'Istituto maggiore, di addivenire a siffatta combinazione. È poi soprattutto inconcepibile che si liquidi la Banca Romana e non si estingua quella parte di circolazione che ad essa spettava, ma la si passi in perpetuo alla Banca d'Italia ».

Si mostrò invece favorevole ad un progetto di liquidazione, poi raccolto dal Governo e proposto alla Commissione; quello di affidare,

---

(1) In altra parte dell'articolo l'A. scriveva testualmente così: « Non neghiamo affatto che individualmente gli azionisti della Banca Nazionale siano da compiangere, specialmente se acquistarono ad alto prezzo. Nel giro di pochi anni le loro azioni scesero di prezzo di circa 900 lire l'una (da 2800 a 1300) ed essi hanno ancora dinanzi a sé una prospettiva non lieta di notevoli immobilizzazioni, sofferenze e partite da liquidare. Ma come è assolutamente inammissibile che gli azionisti della Banca Romana ricevano L. 450 per azione a spese del pubblico erario e dei contribuenti, così non si può neppure immaginare che si abbia a mantenere il corso forzoso, affinché gli azionisti della Banca Nazionale possano rifarsi delle loro perdite a spese dell'economia pubblica. Essi hanno la responsabilità di avere scelto meno bene i loro amministratori e devono sopportarne in proprio le conseguenze ».



dietro semplice provvigione, la liquidazione della Banca Romana a qualche altra banca. Soltanto che il Governo, nel fare alla Commissione parlamentare le proposte di cui si è già parlato, si discostò notevolmente dagli intendimenti del Ferraris, che pensava ad una semplice gestione di liquidazione e di stralcio, sotto il rigoroso riscontro del Governo e del Parlamento, appunto come era stata fatta la liquidazione della Ditta Baring assunta dalla Banca d'Inghilterra.

I critici dell'on. Maggiorino Ferraris non tardarono a rilevare il proposito della sua pubblicazione: combattere violentemente la Banca Nazionale d'Italia e difendere il Banco di Napoli. Si ammise che questa non era stata la sua prima intenzione, che la ragione di questo suo atteggiamento era da cercarsi, più che altro, in aggruppamenti parlamentari, ma, realmente, chi studia ed osserva la questione obiettivamente, non può a meno di rilevare una certa passione in quello scritto. In esso vennero poi rilevate alcune contraddizioni; così l'on. Maggiorino Ferraris, mentre riconosceva che la pubblica opinione commossa, invocava un forte e vigoroso riordinamento della circolazione, ma che il disordine bancario essendo antico, la cura non avrebbe potuto essere che lenta e penosa, proponeva una legge che durasse cinque o sei anni, e mantenendo quattro dei sei Istituti attuali. Propugnava il sistema germanico di compartecipazione dello Stato ai benefici dell'emissione e nulla diceva della partecipazione che ha lo Stato in Italia per mezzo delle tasse e delle imposte che non esistono in Germania (1).

Se la nuova Banca d'Italia fosse un elemento di forza e di stabilità per il mercato monetario e per il credito pubblico, o fosse una nuova causa di debolezza, potremo vederlo seguendo i calcoli dell'onorevole Sonnino.

Questi presentava alla Commissione parlamentare alcune proposte cui non dava la forma e l'importanza di un controprogetto, ma che differivano sostanzialmente dal progetto ministeriale. L'onorevole Sonnino voleva anzitutto che l'emissione fosse concessa ad un Istituto nuovo, a creare il quale concorressero gli azionisti degli Istituti esistenti; voleva che l'emissione fosse concessa al nuovo istituto ed i Banchi meridionali ne fossero privati, che il capitale del nuovo istituto fosse limitato a 120 milioni; che, infine, il guadagno della nuova banca fosse rivolto a diminuire le perdite dei vecchi istituti,

---

(1) Un attacco d'indole politica all'on. M. Ferraris, è contenuto nello *Economista* del 14 maggio 1893, pag. 306.

ma che la personalità giuridica del nuovo fosse separata, anche nei riguardi del Credito fondiario, da quella dei vecchi.

Le speciali caratteristiche di questo progetto, erano: 1. Togliere la facoltà di emissione ai Banchi meridionali; 2. Separare completamente la gestione delle immobilizzazioni della nuova azienda alla quale sarebbe affidata l'emissione.

Certo che la proposta di togliere ai Banchi meridionali l'emissione era una saggia proposta, ma la pubblicazione del memoriale di difesa del Banco di Napoli e la conferma a Presidente del Banco dell'on. Duca di S. Donato toglievano ogni speranza che quell'Amministrazione si potesse rassegnare ad una simile privazione. Non era neppur da pensare alla possibilità di introdurre nei Banchi meridionali la regionalità del biglietto e neppure che la circolazione fosse intanto limitata al capitale effettivamente esistente e disponibile.

Circa il secondo punto, v'era chi non intendeva la separazione giuridica delle vecchie banche dal nuovo istituto. « Se il nuovo Istituto sorgerà con un capitale, derivato da nuovi versamenti, di 120 milioni, questo servirà a garanzia delle operazioni della nuova Banca, anche supposto che i 200 milioni di immobilizzazione non ne rappresentassero che 150 di effettivo valore » (1).

Nel Memoriale (2) che l'on. Sonnino fece distribuire ai componenti la Commissione, egli, servendosi delle cifre fornitegli dagli ispettori governativi, costruì un bilancio ipotetico della nuova Banca d'Italia, in cui le entrate risultavano nella cifra di L. 25.480.000, le uscite L. 14.314.000 con una differenza di L. 11.166.000, dalla quale detratte L. 1.473.900 di ricchezza mobile restano L. 9.693.100.

Sopra 210 milioni di capitale, le L. 9.693.100 di utili non rappresentano che il 4,62 per cento. « A questa conclusione, egli scriverà, si viene purchè non si tenga conto che bisogna rifare la riserva, purchè non si verifichino nuove perdite, purchè si possa tenere la circolazione ad 800 milioni e fare 60 milioni di sconti coi depositi, purchè la riserva metallica non costi più dell'1 per mille di spese di cambio, purchè si mantenga lo sconto del 50/0.

« Nella migliore ipotesi, terminava l'on. Sonnino, la Banca d'Italia dovrà spingere la circolazione sempre al massimo limite legale, con grave danno per l'economia nazionale, e col pericolo, ad ogni stormire di foglie, di dovere eccedere quel limite; non potrà mai fare

(1) *L'Economista*, 16 aprile 1893, pag. 242.

(2) « *La Banca d'Italia*, secondo il disegno di legge », N. 164.

a meno del corso legale per potere mantenere in piazza tanta mole di carta, e con tutto ciò vivrà vita stentata ».

Gli fu però obbiettato che nella valutazione del patrimonio, del reddito, e generalmente nella formazione del bilancio della Banca, egli non era stato sempre preciso e conseguente nelle sue conclusioni (1). Le accuse di insussistenza possono essere riassunte come segue:

1° Che se si fosse domandato che cosa varrebbero al momento in cui faceva i calcoli i 307 milioni di valore incagliati o dubbi, avrebbe trovato una cifra ragionevole sulla quale avrebbe potuto fondare calcoli meno vaghi ed ipotetici. 2° Che, mentre da un lato considerava come patrimonio negativo tutte le partite che non erano immediatamente realizzabili, non contemplava dall'altro il reddito di quel patrimonio, perchè lo voleva destinato a diminuzione delle perdite, e che così due fatti servivano a dimostrazioni diverse. 3° Che nel fare il bilancio della Banca aveva dimenticato molte sorgenti di reddito ed aveva commesso un errore nella valutazione del reddito della divisa estera, oltre varie altre omissioni, tra le quali la principale, che il bilancio suo riguardava il solo primo anno, mentre negli anni successivi le condizioni della Banca sarebbero state migliori, perchè le attività che dovevano essere man mano smobilizzate, ed i due milioni e mezzo da accantonarsi sugli utili, sarebbero diventati disponibili e perciò fruttiferi.

A tali appunti il Sonnino osservava (2) che perchè le azioni della nuova Banca potessero mantenere un prezzo corrispondente a quello, certo non elevatissimo, che avevano attualmente in media quelle tre Banche che concorrevano a costituirla, occorreva non solo che il dividendo corrispondesse al frutto medio che quel prezzo troverebbe in qualunque altro impiego sicuro, ma che nel corso del ventennio in cui doveva durare il privilegio, si ricostituisse per lo meno quella parte del capitale che risultasse perduta. Altrimenti dopo essersi goduti per venti anni i dividendi, gli azionisti si sarebbero trovati allo scadere del privilegio con una brutta sorpresa, scoprendo che in realtà si erano mangiato il proprio capitale sotto forma di utili. Per questa ragione, egli aveva considerato come infruttifera, agli effetti degli utili e dividendi durante venti anni, una somma di attività incagliate o dubbie per un totale di 307 milioni, in quanto che rite-

---

(1) *Giornale degli Economisti*, 23 aprile 1893, pag. 257.

(2) Lettera al direttore dell'*Economista* in data 25 aprile 1893.

neva che quel tanto di frutti, che una parte di tali attività potesse dare nel ventennio, dovesse accantonarsi per riparare alle molte e sicurissime perdite derivanti dalle rimanenti, oltrechè dall'insieme delle attività incagliate, in modo che la somma iniziale, ed allora soltanto nominale, di 307 milioni si potesse ritrovare ricostituita ed effettiva al termine del ventennio stesso, e non si verificassero altre perdite sul resto dell'attivo.

All'on. Sonnino, in una replica (1), venne risposto che sarebbe stato necessario approfondire, facendo il bilancio della nuova Banca d'Italia, se le attività che egli scientemente ometteva, corrispondevano alle perdite che stimava di trascurare. Venne rimproverato che tali presunzioni od omissioni volontarie alterano la serenità della discussione, la quale ha bisogno, non di artifici, ma di precise convinzioni, poichè se in un calcolo così complesso, all'esattezza della forma e delle istruzioni, non corrisponde l'esattezza della sostanza, si fa una discussione oziosa. E soprattutto che non è nè prudente nè equo prendere in una sola cifra le attività dubbie, incagliate o perdute. Egli doveva, poichè gli premeva un calcolo esatto, distinguere le attività *incagliate*, cioè quelle che si potevano recuperare tutte, ma a scadenza, dalle attività *dubbie* delle quali non era sufficientemente sicuro il recupero e dalle attività *perdute*, delle quali era invece quasi certa la perdita.

Se l'on. Sonnino avesse seguita tale via, la sua dimostrazione avrebbe avuta molto maggiore efficacia, perchè non si sarebbe presentata così esagerata, come appariva a chiunque volesse discutere passionatamente in materia di affari (2).

### § 13.

Per bocca dell'on. Giolitti, il Governo aveva dichiarato che la discussione della legge di riforma era urgente e si era recisamente opposto alla sospensiva; ciò contribuì ad irritare gli animi di gran parte dei membri del Parlamento, già male impressionati dal contegno della Commissione parlamentare la quale, dopo aver respinto con voto unanime la proposta del Governo, di affidare *a forfait* la liquidazione della Banca Romana alla Banca d'Italia, aveva poi finito

---

(1) L'*Economista*, 7 maggio 1893, pag. 290.

(2) Per la critica d'indole politica fatta al Sonnino, V. l'*Economista* del 16 aprile 1893, pag. 242.

coll'abbandonare il progetto proprio, per accettare le successive proposte ministeriali, sostanzialmente identiche alle primitive. Il ritiro dalla Commissione dell'on. Vacchelli, ritenuto competentissimo tra i competenti, e la sua esplicita dichiarazione di non voler dare il suo voto ad una legge lesiva per gl'interessi del paese, acui l'asprezza della situazione, mentre che gravi accuse si facevano al commendatore Orsini, cui era stata affidata l'inchiesta sulla Banca Nazionale, ed al senatore Finali, che sembrava restio a dire la verità tutta intera nel riassumere i risultati delle singole ispezioni.

Naturalmente l'esplosione di questo stato di animi si ebbe in Parlamento, sia durante la discussione della sospensiva, sia durante la discussione della legge.

Si sarebbe voluto che il progetto del Governo non fosse discusso fino a quando l'inchiesta giudiziaria e quella eseguita dal Comitato dei sette avessero messo in luce quali fra i deputati, in seguito alle loro relazioni inconfessabili colle banche, si fossero resi indegni del mandato parlamentare, o per lo meno, il loro voto sulla legge in discussione fosse incompatibile. Ma, nonostante le fiere proteste dell'on. Cavallotti (1), il quale lamentava che nel segreto dell'urna il voto degli onesti sarebbe stato schiacciato da quello dei disonesti, e dell'on. Bovio (2), che minacciò di svelare i nomi dei deputati e dei senatori compromessi; nonostante la laconica dichiarazione dell'onorevole Mordini (3), presidente del Comitato dei Sette, il Governo non

(1) *Atti Parlam.*, 24 giugno 1893, pag. 5354-81.

(2) «        »        cit.        »        » 5382.

(3) L'on. Mordini, presidente del Comitato dei Sette, lesse la seguente dichiarazione: « Il mandato che voi ci affidaste e che noi per sentimento di dovere accettammo, ci imponeva di indagare le responsabilità politiche e morali rispetto ai Banchi di emissione. Compresi dalla grave responsabilità davanti alla Camera ed al Paese, demmo opera all'esecuzione del mandato con l'imparzialità e l'ampiezza delle ricerche che esso imponeva. Nostro primo e costante proposito fu di compiere il lavoro in un breve termine per uscire presto da un ambiente di timori e di sospetti. Però la doverosa diligenza di un'indagine circospetta, trattandosi dell'onore e della reputazione altrui, non ci acconsentì ancora di condurla a termine. Ci mancò altresì quella che reputiamo una delle maggiori fonti di luce; il processo penale del quale chiedemmo comunicazione fin dall'8 giugno. L'ultima lettera venuta dal Governo in data 20 corr., ci apprese che, non essendo ancora chiusa l'istruttoria segreta, la nostra richiesta non poteva essere secondata. La Commissione promette, per quanto è da lei, di poter terminare il suo lavoro nel tempo più possibilmente breve; ma, non essendo ancora definite le responsabilità morali e politiche, tocca alla Camera deliberare se le convenga discutere una legge di riordinamento bancario ».

volle consentire neppure ad un breve rinvio della discussione, per tema del pericolo che il nostro credito avrebbe corso, ove la legge non fosse stata approvata e, ponendo la questione di fiducia, ottenne che la mozione dell'on. Di Rudini fosse respinta con 238 voti favorevoli al Governo, 143 contrari e 21 astenuti.

La nota personale fu spesso portata, ed in forma vivace, dall'onorevole Colajanni, il quale notava come i ministri si erano spesso convertiti da una tesi ad un'altra, sia nella questione della garanzia dello Stato ai portatori dei biglietti, sia sul tempo necessario allo studio del problema, sulla necessità di far precedere le smobilizzazioni al riordinamento degli Istituti di emissione, sulla pluralità od unicità delle Banche, sul limite della circolazione, sulla riscontrata, ecc.

L'on. Salandra (1), contestando le denegazioni del Presidente del Consiglio, sostenne che tutto il progetto era inteso a beneficiare gli azionisti della caduta Banca Romana, dando loro lire 450 per azione, chiamandoli con privilegio a far parte della nuova Banca d'Italia, creando con ciò un diritto nuovissimo mentre lo Stato si addossava i biglietti.

Più violento di tutti fu l'on. Miceli (2) il quale, difendendo il suo operato di Ministro e rivolgendosi al Presidente del Consiglio, gli domandò ragione del radicale suo mutamento di idee, propositi e consigli in forma tale che non ci sembra lecito tentare un riassunto.

La contraddizione in cui il Governo era caduto, era questa: mentre nel dicembre precedente, nella sua relazione, esso aveva esplicitamente affermata la necessità di tener conto degli ordini del giorno votati dal 1874 in poi, e che si dovesse imperniare il nostro ordinamento nella pluralità limitata ed, in opposizione alla Banca unica, si citavano i pessimi risultati del sistema bancario della Spagna e del Portogallo, ora il nuovo progetto nelle sue simpatie, malamente velate, si accostava al sistema della Banca Unica. Il proposito di mutare indirizzo per eliminare la concorrenza, non apparve giustificazione sufficiente, poichè l'attuale disegno, anzichè evitarla, concorreva ad acuirlo, lasciando come faceva, che i piccoli Istituti, messi a fronte del colosso, finissero fatalmente col soccombere. D'altra parte, se vero e sincero era il proposito del Ministero, piuttosto che proporre ancora uno di quei mezzi termini, una di quelle tante leggi che

(4) *Atti Parl.*, 26 giugno 1893, pag. 5514.

(5) *Atti Parl.*, 28 giugno 1893, pag. 5652. Per la nota allusione alla nomina dell'Appelius a direttore della Banca Toscana ed alla fusione di questa colla Banca Nazionale, v. pag. 5656.



avevano tradito l'equivoco, perchè non accogliere la proposta dell'on. Fortunato per una unica Banca di Stato? o se il tentativo sembrasse troppo ardito, perchè non adottare l'espedito della costituzione di una Banca unica di emissione col libero concorso di tutti gli Istituti attuali, per la sola parte dei loro capitali davvero liquida e disponibile?

Veramente, in tal caso, si sarebbe avuto l'inconveniente di una doppia circolazione; una svilita, corrispondente alle operazioni fatte dagli Istituti soppressi e garantita dalle immobilizzazioni, e l'altra buona e sana per parte del nuovo Istituto, ma poichè un caso simile si era verificato nel Belgio, ed il pericolo era stato facilmente scongiurato, così era ragionevole sperare che non altrimenti sarebbe avvenuto in Italia.

Il fatto si è che il Governo tendeva alla Banca unica; ma ad una banca unica sorta dalla Banca Nazionale, ciò che non osava proporre francamente, sia perchè il capitale di quella era compromesso, sia perchè aveva sufficienti motivi di temere la energica opposizione di coloro che difendevano gl'interessi dei Banchi meridionali. Il Governo sperava che i partigiani del mantenimento di questi ultimi si sarebbero schierati con esso, ma s'ingannò, poichè le ostilità verso il Banco di Napoli e di Sicilia erano state troppo accentuate per non essere evidenti. Tuttavia il dissidio in seno all'opposizione stessa, tra coloro che volevano la soppressione dei Banchi meridionali e coloro che ne sostenevano la conservazione, fu tutto a beneficio del progetto del Governo.

L'on. Saporito (1) militava nell'opposizione, e tutto il suo discorso fu un inno a favore della Banca Unica. Premesso che non vi può essere circolazione fiduciaria sana, se disgiunta dalla convertibilità del biglietto, e che questa non può esistere se non in assenza della concorrenza, egli aggiungeva che il maneggio del tasso dello sconto, per impedire l'esodo dell'oro e salvaguardare l'integrità delle riserve metalliche, non può essere affidato che ad una banca unica e potente. Criticava dunque la legge del 1874 che aveva fatto dei Banchi meridionali degli Istituti di emissione e proponeva che, correggendo quella legge, essi dovessero tornare alla loro antica origine, poichè se si ammette che un Istituto di emissione non può nè deve scontare che effetti commerciali a breve scadenza, non si capisce quale potesse essere il beneficio apportato da quei Banchi, conservando l'emissione,

---

(1) *Atti Parlam.*, giugno 1893, pag. 5500.

a quelle regioni dove, l'industria essendo quasi inesistente, le cambiali presentate allo sconto sono generalmente firmate da agricoltori che devono pagare i loro fitti, da proprietari che devono pagare le imposte e gli interessi dei debiti gravanti sulla proprietà, ecc.

Al pari di Saporito, e come abbiamo già visto, l'on. Colajanni osteggiava il progetto del Governo, ma con argomenti affatto diversi, anzi in antitesi a quelli addotti dall'on. Saporito. Egli negò, coll'autorità del Courcel-Seneuil, che la Francia avesse ricavato dalla Banca unica tutti i vantaggi che ne aveva sperato, come pure accennò al pericolo dell'unicità della riserva metallica, mentre, in tema di vantaggi politici, l'oratore abbattè l'esempio, comunemente citato, e pel quale Cavour spiegò la resistenza energica opposta dall'Austria alla crisi che la travagliò nel 1849, con l'ordinamento della Banca unica, domandando perchè mai questa stessa Banca non potè evitare i disastri del 1866.

Asserendo che la malaugurata concorrenza fra gli istituti di emissione derivava da ragioni parlamentari ed affermando, con larghezza d'esempi, che tutti gli atti del Governo mirassero al salvataggio della Banca Nazionale ed alla mal celata oppressione dei Banchi meridionali, facendone apparire più gravi le condizioni, fino al punto da ristabilire la riscontrata, ora che la Banca Romana era scomparsa, mentre a nulla erano valse, nel dicembre precedente, le insistenze del direttore del Banco di Sicilia e di una deputazione di deputati siciliani perchè essa fosse ristabilita, egli tracciava le grandi linee del suo programma, base del quale era appunto la conservazione dei Banchi meridionali.

Un altro fautore del sistema della pluralità fu l'on. Giusso, la cui proposta di una legge speciale per la liquidazione della Banca Romana ed un'altra che avocasse allo Stato la fabbricazione dei biglietti era caduta. Condividendo perfettamente le idee dell'on. Maggiorino Ferraris ed intravedendo che proposito del Governo era la riduzione delle Banche, da ottenersi mediante la fusione della Banca Toscana e la oppressione dei Banchi Meridionali per farli scomparire, egli si opponeva a che il concetto della pluralità fosse calpestato, quando si trattava di istituti i quali pur raccoglievano la fiducia illimitata delle popolazioni, alle quali non sarebbe riuscito gradito un nuovo istituto, sconosciuto e perciò stimato da pochi.

La legge di proroga che il Giusso finiva col proporre, venne anche invocata dall'on. Luigi Luzzatti (1) il quale, opponendosi ad

---

(1) *Atti Parl.*, 27 giugno 1895, pag. 5587. Il Luzzatti, accusato di

una legge in cui « tutto era contrattuale sotto forma latente », propose, come atto di squisita cautela, prima di legare il paese con una legge simile, per venticinque anni, di nominare un Comitato inquirente, il quale interrogasse la coscienza della nazione intorno all'ordinamento definitivo della circolazione.

Secondo il Luzzatti, l'errore primo ed iniziale era stato del Magliani che era passato dall'abolizione del corso forzoso, senza prima provvedere al riordinamento degli istituti di credito, e specialmente di quelli di emissione.

L'illustre economista, prevedendo che il progetto del Governo avrebbe trionfato e la Banca d'Italia sarebbe stata costituita, per dare sicurezza di guarentigia al biglietto del nuovo istituto, domandava che si separassero amministrativamente e giuridicamente i dipartimenti dell'emissione e degli affari, obbedendo così al concetto cui, direttamente od indirettamente, si conformano le Banche più solide del mondo.

Il dipartimento dell'emissione sarebbe stato una specie di Istituto di Stato e quello degli affari doveva invece essere raccomandato al libero commercio. E tutto ciò in omaggio al principio che la libertà economica delle banche significa libertà di sconti, di depositi e di tutte le altre operazioni di credito, ma non libertà di crear carta, imperocchè, essendo questa il simbolo della moneta, oggidi più che mai, essa tende a rimanere sotto l'influenza dello Stato, ed il dipartimento della emissione deve essere garantito sotto la fede pubblica.

La difesa del progetto venne fatta dal ministro Lacava (2) il quale, citando la legge del 30 giugno 1878, il progetto di legge Berti-Magliani del 29 giugno 1883, quello Grimaldi-Magliani del 1887 e quello Luzzatti-Di Rudini del 1° aprile 1892 e commentandoli, concluse che tutti si informarono al principio di mantenere il sistema bancario esistente e che in alcuni si manifestò il concetto di fondere gli Istituti minori. Ora, il progetto in discussione manteneva il concetto generale ed ammetteva la fusione degli Istituti minori, seguendo, quindi, le tradizioni parlamentari di un decennio. L'oratore ammet-

avere tormentato le Banche colla tassa di circolazione, rilevò che allorquando esse creano della carta a profitto del pubblico, ma, senza dubbio, anche a profitto degli azionisti, e sono esonerate dall'obbligo del baratto, è sacrosanto dovere del Governo e del Parlamento di attingere a questo profitto, creato col privilegio del corso forzoso, prima di ricorrere ad altre forme di tassazione.

(2) *Atti Parl.*, 27 giugno 1893, pag. 5576.

teva la possibilità di introdurre in una nazione un'istituzione generale, specialmente d'ordine politico, già attuata in un'altra regione, ma affermava che non vi è cosa che più ripugni ad essere introdotta *ex novo* quanto l'ordinamento del credito di un paese in un altro. Il credito è il prodotto di interessi, di abitudini, di bisogni locali, e perciò non può essere modellato sopra ordinamenti di altre nazioni. Così pure, se è facile citare i sistemi di altre nazioni, è invece difficile attuarli, importarli in un altro paese, specialmente quando vi hanno, come in Italia, degli Istituti che si sono creato un ambiente ed una clientela; ambiente e clientela che non si possono impunemente distruggere.

L'oratore era dolente che nessuno si fosse levato a sostenere il disegno di legge del Governo, ma si confortava al pensiero che, elaborandolo, non si era fatto che tenere in debito conto i voti dei rappresentanti delle Camere di Commercio, di molti Consigli Provinciali e comunali, ecc. (1).

L'oratore pensava che il disegno di legge, mentre chiudeva un periodo di disordine bancario, stabilendo norme rigide e severe circa la vigilanza, stabilendo penalità e responsabilità per gli amministratori che prima non vi erano, introduceva il desiderato sistema che la fabbricazione dei biglietti non fosse abbandonata agli Istituti di emissione, ma vi intervenga anche lo Stato; creava una situazione che, se non fruttava immediatamente, apparecchiava però una nuova era agli istituti di emissione. E qui, rispondendo direttamente all'on. Colajanni il quale aveva contestato che nel progetto di legge fosse alcuna preparazione per l'avvenire, il Ministro dichiarava che la preparazione era invece divisa in tre periodi: un primo di cinque anni, un secondo di dieci per la liquidazione delle immobilizzazioni ed un terzo di quattordici anni per la riduzione della circolazione. Le smobilizzazioni, egli contava si sarebbero potute fare entro dieci anni perchè era interesse stesso degli azionisti il provvedervi, per non essere poi obbligati ad un versamento di capitale. Quanto alla circolazione, era parso opportuno al Ministero ed alla Commissione, di

---

(1) Il Congresso era stato tenuto nell'aprile 1892; nell'intraprendere lo studio della riforma bancaria, esso manifestò l'opinione « che le gravi condizioni presenti della circolazione e lo stato anormale di tutti gl'Istituti di emissione, non permettono troppo forti e repentini mutamenti, quali sarebbero necessari per istituire senz'altro una Banca Unica e che non si potrebbero disconoscere senza disastrose ripercussioni generali nel paese i grandi interessi che sono rappresentati dai Banchi meridionali ».

non alterare lo stato di fatto e si erano messi in conto i 65 milioni della Banca Romana perchè, per quanto quella fosse una circolazione abusiva, anzi criminosa, essa rimaneva pur sempre una circolazione di fatto e non era possibile disconoscerla senza andare incontro ad un grave disastro nazionale.

Era poi inesistente il pericolo che essa potesse essere accresciuta, prescrivendo il progetto che essa dovesse essere ridotta man mano che si procedesse nelle smobilizzazioni, tanto più poi che, non essendo più possibile fare operazioni nuove, le quali uscissero dal campo delle operazioni veramente commerciali, ed essendo espressamente proibito di fare operazioni di credito fondiario ed agrario, la circolazione sarebbe stata esuberante ed avrebbe dovuto necessariamente restringersi.

Circa la delicata questione della sorveglianza, il Ministro riconosceva che la legge in vigore non ne permetteva una seria ed efficace, ma quella stabilita dal nuovo disegno era a parer suo sufficiente, poichè i principali inconvenienti prodottisi anteriormente erano eliminati dal fatto che il biglietto veniva creato con la partecipazione dello Stato e degli Istituti.

Quanto allo scopo finale, quello della convertibilità del biglietto, il Ministro, dopo avere ricordato che nessun oratore aveva indicato in termini decisi il metodo per giungervi, avvertiva che il progetto era inteso ad una preparazione a quella convertibilità. E non poteva essere diversamente, perchè la convertibilità non può darla la Banca Unica, non le Banche molteplici, essa non proviene da leggi positive, ma dalle generali condizioni economiche del paese. « E fino a tanto che coteste condizioni non cambino in meglio, fino a tanto che non aumentino le nostre esportazioni, fino a tanto che noi non cessiamo di essere debitori di grandi somme all'estero, è vano sperare di ottenere la convertibilità del biglietto » (1).

Relatore del progetto di legge presso il Senato fu il Senatore Barsanti, già noto per la nota questione della fusione della Banca d'Italia e della Banca Toscana. Il suo lavoro, favorevole al progetto approvato dalla Camera elettiva, concludeva colla proposta di dare

---

(1) Poichè l'on. Colajanni, iscritto come oratore a favore del progetto, in realtà parlò contro e spiegò poi il perchè si era fatto inscrivere a favore, noi non abbiamo riassunto qui gli argomenti di nessun deputato che parlò in favore, oltre il Ministro del Tesoro e dell'Agricoltura ed il Presidente del Consiglio, perchè effettivamente il progetto fu sostenuto in modo efficace dal Gabinetto solamente.

ad esso il suo voto, senza aggiunte od emendamenti di sorta. Di ciò furono sdegnati gli oppositori che avrebbero desiderato che la Camera Alta portasse al progetto tali cambiamenti, che esso dovesse nuovamente tornare alla Camera elettiva, ed esplicitamente accusarono il Senato di avere sacrificato la propria dignità per far piacere al Ministero.

Al dibattito presero parte uomini di chiara fama quali il Lamperico, il Boccardo, il Finali, il Brambilla, Alessandro Rossi, ecc., ma parve nel fatto, alla maggioranza del paese, che il Senato avesse voluto la legge approvata con molte raccomandazioni, ma senza modificazioni, parve che la discussione avvenuta nella Camera Alta fosse tale che, mentre si perdeva del tempo a disputare su punti secondari, restassero inavvertiti quelli più essenziali, quale quello riguardante i Banchi meridionali ed il Baratto dei biglietti.

La votazione, a scrutinio segreto, ebbe il seguente risultato: 100 favorevoli e 54 contrari. La legge porta la data del 10 agosto 1893, N. 449. Il regolamento di liquidazione della Banca Romana è fatto col R. Decreto N. 644 del 23 novembre 1893.

#### § 14.

Nessun effetto produsse nel corso della nostra rendita la sanzione definitiva della legge sulle Banche. Il voto del Senato era preveduto e non diciamo scontato in alcun senso, perchè le nostre Banche erano rimaste indifferenti alla lotta sulla riforma.

La speculazione aveva forse calcolato sopra rapidi aumenti man mano che quel risultato si palesava più certo. Non vedendo verificare simile previsione, chi aveva contrattato, allarmato, stimò prudente coprirsi frettolosamente, donde non poche realizzazioni.

I giudizi sulla legge furono diversi e disparati, onde non è agevol cosa il riassumerli. Così una buona parte di coloro che avevano parteggiato per la Banca unica e, nella impossibilità di averla, avevano caldamente difeso la istituzione della nuova Banca d'Italia, date le condizioni del paese, videro nella legge quanto di meno peggio si potesse fare e, senza essere soverchiamente entusiasti, e senza ritenere che una legge simile potesse dare pronti e notevoli effetti che si ripercuotessero subito nell'economia della nazione, ma tenendo conto di tutti gli elementi, dei criteri politici e regionali ed anche degli interessi particolari che non erano rimasti estranei alla lotta, quelli erano disposti a riconoscere che la nuova legge fosse un buon passo verso un più razionale ordinamento bancario. Un imme-



diato ed efficace risultato della nuova legge era considerato quello che per venti anni la materia bancaria sarebbe stata sottratta al Parlamento ed, in parte almeno, a quella del Governo. Affermavano che la Banca d'Italia ed i Banchi Meridionali avevano interessi i quali non potevano non essere in armonia con quelli del Paese, che per l'innanzi avevano dovuto abbandonare per seguire quelli che la mutevole politica dei Ministeri e dei gruppi parlamentari chiamava interessi generali, dei quali esigevano il pronto soddisfacimento colla minaccia continua di privilegio che scadeva due volte l'anno. Liberati da questa spada di Damocle, gli Istituti potevano ora dedicare tutte le loro forze ed attività a rimarginare le piaghe del passato ed a riordinare la loro azienda per l'avvenire.

Di parere radicalmente diverso erano alcuni fra i più competenti parlamentari quali gli onorevoli Guarneri, Rossi, Vitelleschi, Maggiorino Ferraris, ecc. La nuova legge sulle Banche veniva criticata perchè troppo lasciava all'azione del potere esecutivo; veniva rappresentata quale un vivaio di decreti reali, di rinvii, di proroghe e di regolamenti che dovevano provvedere ai punti più essenziali di qualsiasi assetto di circolazione. Spettava infatti ai Ministri regolare il cambio in metallo, la riscontrata, la disciplina dei biglietti di scorta e la vigilanza governativa. Nell'animo di tali uomini, ciò presentava due grandi inconvenienti, lasciando molta incertezza per l'avvenire ed abbandonando la politica monetaria del paese ai variabili criteri dei Ministri, competenti o no, che si succedono. E ciò sembrava tanto più pericoloso, in quanto la nostra storia parlamentare dal 1885 non presentava che uno spettacolo sconsolante di Ministri che, con una tenacia indescrivibile, posero tutto l'ingegno e l'autorità loro a giustificare od a fare approvare i peggiori provvedimenti in materia di banche e di circolazione.

Per tacere di quanto un distinto economista, Vilfredo Pareto, scriveva (1), accenneremo a un giudizio, dato da un organo propenso all'unità bancaria ed in massima favorevole al progetto (2).

Esso ricordava come l'esperienza ha dimostrato che i Governi e le Amministrazioni Bancarie hanno tutta l'attitudine a delinquere alcuni nel senso morale, altri nel senso materiale della parola; non nutrivano quindi alcuna forte speranza che i Governi si sarebbero guardati dal chiedere alle Banche le infrazioni alla legge ed agli sta-

---

(1) *Giornale degli Economisti*, 1° agosto 1893. Cronaca, pag. 100.

(2) *L'Economista*, 13 agosto 1893.

tuti o che le amministrazioni resistessero alle pressioni loro fatte. Non contava quindi per il bene avvenire sulla virtù di astensione dei governanti, nè quella di resistenza degli amministratori, ma sperava che da una parte gli azionisti, e dall'altra il Parlamento e la stampa, dopo quanto era avvenuto, avrebbero saputo vigilare attentamente sull'osservanza della legge.

Ad ogni modo, se il progetto, tanto criticato, passò, mentre il concetto della Banca di Stato, o quello della Banca Unica o della libertà rigorosamente disciplinata avrebbero potuto costituire i capisaldi di un programma migliore, la colpa deve ascriversi all'opposizione stessa, la quale, se fu vivace ed insistente, fu tutt'altro che ordinata e disciplinata. Ben pochi oppositori, demolendo il piano ministeriale, ne presentarono uno concreto da sostituirsi, e se qualche progetto, se non concreto, almeno abbozzato nelle grandi linee, venne proposto, esso non trovò in seno all'opposizione nè appoggio, nè seguito.

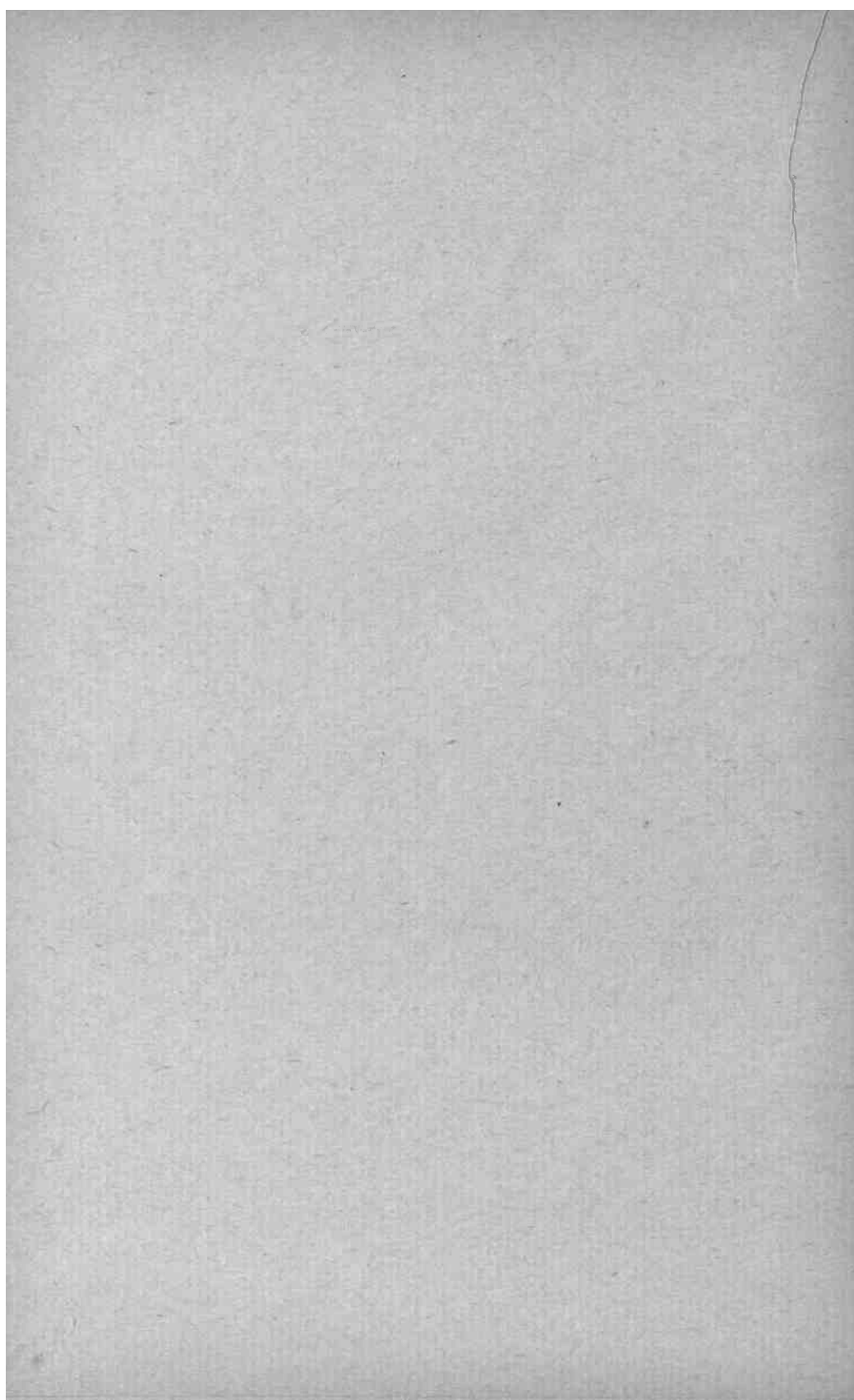
Laonde, sia che l'opposizione, per motivi politici, non abbia saputo mettersi d'accordo, sia che veramente le circostanze non offrissero altra soluzione raccomandabile, se non la mediocre proposta del Ministero, il fatto si è che, che dopo otto o dieci progetti e dieci anni di proroghe, di studi, di commissioni e relazioni, il solo disegno vitale fu quello che il Governo ottenne approvato dalla Camera.


---

LIBRO III

---

TRIBUTI





## CAPITOLO I.

### L'imposta sui terreni.

---

SOMMARIO. — § 1. La legge del 1864 sul congruaglio provvisorio. — § 2. I progetti Scialoja per la consolidazione dell'imposta fondiaria e l'imposta generale sull'entrata. — § 3. Il progetto Minghetti del 1874 per l'erezione del catasto. — § 4. Il progetto Magliani 1882 e la legge 1º marzo 1886. — § 5. L'imposta sui terreni fino ad oggi.

#### § 1.

Allorchè il Regno d'Italia venne costituito, si trovò che nei catasti era riprodotta tutta quella varietà di condizioni storiche e politiche da cui era appena uscito il nostro paese; si trattava dell'esistenza di venticinque o ventotto catasti, eseguiti in tempi diversi, con criteri affatto difformi, rispondenti ad abitudini e sistemi tributari ben poco omogenei tra loro.

Nelle antiche provincie esistevano non meno di cinque leggi censuarie. Per le provincie, propriamente dette piemontesi, e che sono oggi quelle di Torino, Cuneo e parte di Novara ed Alessandria, esisteva un antico catasto che, iniziato nel 1699, fu terminato nel 1731 ed attivato nel 1739. La provincia di Aosta ebbe un catasto suo particolare poichè, data la sua origine montuosa, non si credè opportuno disegnare le mappe e misurare i fondi e terreni incolti. Le provincie ex-lombarde avevano il censo milanese, iniziato fin dal 1718, ma le operazioni, non essendo state compiute al momento della loro aggregazione al Piemonte, vennero continuate fino a quando il nuovo censo ebbe applicazione coll'editto del 15 settembre 1775.

La Liguria aveva un catasto suo proprio, incominciato negli

ultimi tempi della Repubblica e basato sulle consegne dei proprietari, che venne continuato durante l'impero Napoleonico, ossia dopo il 1805, sulle orme del catasto francese; la restaurazione interruppe quell'opera ed alcuni Comuni, che avevano già il nuovo sistema in vigore, preferirono tornare al primo.

La Sardegna aveva un catasto che, iniziatosi nel 1840, venne condotto a termine ed applicato nel 1855.

Nella Lombardia si avevano due zone censuarie distinte, quella del vecchio e quella del nuovo censo. Alla seconda appartenevano i territori già pertinenti alla Repubblica Veneta e Valtellina. Il vecchio censo milanese, pregiatissimo modello dei catasti stabili, si decretò nel 1718 e si attivò nel 1760; il censo nuovo fu iniziato dopo il 1817 e completato nel 1853.

A Parma vi era un catasto eretto sulle norme del catasto francese e la cui compilazione durò quaranta anni; dal 1809 al 1849.

A Modena esistevano sette catasti diversi, di cui uno era stato ordinato nel 1877.

Nella Toscana il catasto regolare fu rifatto dal 1822 al 1832.

Nelle provincie ex-Pontificie, l'operazione del nuovo censo incominciò nel 1821 per i fabbricati urbani, e nel 1824 per l'estimo rurale. Entrambi gli estimi furono attivati provvisoriamente nel 1835; il rustico, sottoposto a revisione, fu attivato nelle Marche nel 1856, e nell'Umbria nel 1860.

Napoli aveva un catasto provvisorio che risaliva al 1806, ma che nel 1808 e nel 1817 aveva subito molte rettifiche; la Sicilia aveva un catasto che, preparato nel 1810, venne quasi completamente rifatto durante il ventennio 1833-1853.

E se differivano i tempi, non meno differenti erano i sistemi adottati ed i criteri di stima ed, in particolar modo, il tempo i cui prezzi erano poi serviti a formare le medie. Così, mentre a Napoli, nella Sicilia ed a Modena, l'operazione aveva per base le dichiarazioni dei proprietari, altrove si fecero precedere regolari operazioni geodetiche; mentre i prezzi di riferimento erano, pel vecchio censo lombardo, dal 1723 al 1725, pel nuovo erano di un secolo dopo, dal 1823 al 1825; per la Toscana erano stati assunti i prezzi dal 1768 al 1808; per le provincie pontificie dal 1785 al 1794; per Napoli dal 1798 al 1807.

Alcuni censi avevano valori espressi in rendita, altri invece li avevano tradotti in capitali, e diversificavano poi gli uni dagli altri sia rispetto al metodo delle perizie, sia rispetto a quello delle de-



duzioni per le spese di coltura e di manutenzione e per gli infortuni (1).

Questo era lo stato delle cose allorchè il Ministro Minghetti propose non la costruzione di un catasto regolare, che sarebbe stata opera troppo lunga e dispendiosa, ma un conguaglio provvisorio (2), inteso a correggere le differenze e discrepanze maggiori. Però questo primo progetto non venne discusso, soprattutto perchè si volle combattere l'opportunità, affermando che la riforma finanziaria dovesse compiersi in due momenti distinti; prima introducendo tutte quante le varie forme di imposizione nelle provincie del Regno, e curando in seguito che esse gravassero uniformemente sui contribuenti dei vari compartimenti.

Un altro argomento, addotto per avversare la perequazione provvisoria, era la considerazione che se ingiustizie e disuguaglianze vi erano nella tassazione, queste erano ormai state scontate nei successivi trapassi, mediante deduzioni nel prezzo di acquisto. Ma si rispose che tali disuguaglianze potevano essere scomparse solo nei limiti di una ripartizione interna di un territorio o compartimento unico soggetto ad un medesimo sistema d'imposta. E si osservò ancora che, astraendo dagli interessi singoli dei proprietari, bisognava tener conto delle influenze e conseguenze sulle condizioni e sviluppo economico dei vari compartimenti, regioni e provincie; della maggiore o minore entità della quota complessiva di prodotto annuo loro prelevato, poichè l'importo si compone sempre di una massa o quantità di valori rappresentanti capitale e lavoro, e che debbono annualmente riprodursi.

Però, allorquando votate le leggi sulla ricchezza mobile e sul dazio consumo ed applicate quelle di registro e bollo, la Camera, in omaggio al principio di giustizia distributiva, si mostrò proclive ad una migliore distribuzione del tributo fondiario, considerato non solo parte essenzialissima dell'unificazione finanziaria, ma anche corollario di quella politica, quel progetto venne ripreso in esame.

Ma le difficoltà che si opponevano alla costruzione di un catasto, si opponevano non meno ad un tentativo di perequazione.

---

(1) *Atti Parlamentari* 1863-64. Relaz. Commissione parlamentare Allievo sul progetto di legge presentato dal Ministro Minghetti pel conguaglio provvisorio dell'imposta fondiaria, pag. 6. — Relaz. Nervo sulla situazione dei catasti ed imposta fondiaria (Torino 1861), che fu la prima. La relazione Arnò contiene dati statistici più esatti.

(2) *Atti Parl.*, 19 marzo 1863, vol. VI, pag. 3608.

In seno alla Commissione, gli uni speravano che, confrontando tra loro le diverse forme di catasti, correggendo gli effetti delle discrepanze maggiori avvertite nei metodi delle perizie, delle deduzioni delle spese e degli infortuni, si potesse ancora pervenire alla determinazione del valore delle cifre di rendita censuaria in rapporto alla rendita effettiva, e quindi degli estimi censuari nei rapporti tra loro.

Gli altri credevano si potesse percorrere utilmente la via dei catasti; essi volevano giungere a determinare nuovi contingenti di imposta per le diverse provincie, fondandosi sopra altri criteri di accertamento diretto delle rendite reali delle terre e degli edifici.

Finalmente, altri intendevano arrivare a conoscere il valore degli estimi censuari e l'ammontare delle rendite effettive, determinandoli in modo indiretto, per via di prossime induzioni, cioè, traendolo dalle statistiche, dai dati della popolazione e della superficie e dai confronti generali e parziali degli elementi imponibili.

I partigiani dell'analisi catastale partivano dall'assunto che le rendite censuarie, risultanti dai diversi estimi, essendo desunte dalle norme costanti che la buona pratica suggerisce per la formazione dei catasti, non dovessero notevolmente differire nel loro rapporto con le rendite reali, per cui, ogni difficoltà sarebbe stata risolta, quando si fosse pervenuti a determinare la rendita censuaria di quei territori del Regno, come era il caso per le provincie di Modena e del Piemonte, che mancassero affatto del catasto. A queste ultime provincie intendevasi attribuire una rendita censuaria analoga a quella di provincie collocate in condizioni assai somiglianti di postura, condizioni geografiche e coltivazioni, le quali possedessero un censo regolare.

Ma all'applicazione di questo metodo si oppose la diversità profonda di sistema che correva tra i diversi catasti, dovuta a quanto è stato già detto innanzi, e per cui le diverse unità di rendita non più corrispondevano tra loro. D'altra parte, la correzione dei valori estimativi avrebbe condotto all'analisi dei diversi metodi di censimento, esaminando come vi si facessero le classificazioni, a quali epoche si riferissero i prezzi medi, come si erano dedotte le spese e come gli infortuni, e questa era una ricerca sconfinata, impossibile.

Si venne quindi ad un partito intermedio, e fu di tener ferme le cifre estimali che meno si discostassero dalle rendite reali e procedere per analogia nella correzione delle altre. Così si corresse il valore censuario delle Marche, pareggiandolo per ettari a quello delle finitime provincie napoletane di Teramo e Chieti. Mutato il censo delle Marche, vennero anche mutati quelli dell'Umbria e della Ro-

magna, in proporzione esatta, avendo le tre provincie un catasto uniforme. E poi si fece una correzione per la Toscana, prendendo a tipo la media del valore censuario per ettari dei tre compartimenti ex-pontifici (1).

Risultato di questa prima modificazione dei catasti fu il progetto pel conguaglio Blasies-Rabini che offerse dei nuovi contingenti d'imposta nella cifra di 117 milioni, poi riconosciuta di 104.921.000.

Ma poichè gli stessi autori del progetto non ne erano ancora pienamente soddisfatti, e poichè a correggere le cifre di rendita risultanti dai catasti, le difficoltà incontrate non erano poche, alcuni fra i componenti la Commissione cercarono di ottenere per altra via il reddito imponibile dei beni. Per ottenere ciò non potendosi ricorrere alla stima fatta per classi di terreni e diversità di culture, applicandovi determinate tariffe, come si fa nei catasti regolari; non potendosi in breve tempo istituire delle perizie, anche saltuarie e parziali, fatte a mo' di saggio; nè potendosi con vantaggio consultare i contratti di affittanza, non essendo le affittanze egualmente conosciute in tutte le parti d'Italia, quei componenti assunsero, a base dei loro studi, il prezzo venale dei fondi, i contratti di compravendita (2). Si raccolsero da tutte le parti del Regno più che 750 mila contratti per un valore venale di circa 1022 milioni di lire e per una rendita censuaria di circa 24 milioni, e riferentesi tutti al periodo 1851-1860, che fu preferito per essere il più recente, e quello per cui soltanto si potevano avere i contratti da tutte le provincie italiane. Oltre a ciò, si fece uno studio diligente su tutte le imposte governative e le sovrimposte comunali e provinciali, o di altra natura, che si erano pagate negli ultimi dieci anni nel Regno. Da ultimo si fecero accurate ricerche per conoscere quale potesse essere la ragione d'interesse che si attribuiva in ciascuna provincia e ciascun circondario ai capitali impiegati nell'acquisto di proprietà immobiliari.

Riuniti questi elementi, si aveva da una parte la somma dei valori venali dei beni contrattati per ciascun compartimento, dall'altra la somma delle rendite censuarie corrispondenti ai beni medesimi; si calcolò quindi che ad ogni unità di estimo censuario, qualunque essa fosse, corrispondesse un dato prezzo medio o capitale d'acquisto.

---

(1) Parleremo in seguito del censimento dei fabbricati: giova però avvertire fin d'ora che per la proprietà urbana si prese come tipo, non già il ragguaglio della rendita censuaria riferito all'unità di superficie, cioè all'ettaro, ma quello della rendita censuaria riferita a ciascun abitante.

(2) Atti della Commissione, N. 377-383.

Conosciuto il probabile frutto del capitale stesso, era facile desumere quanto di reddito reale netto corrispondeva a ciascuna di quelle unità di estimo. Moltiplicando il reddito dell'unità di estimo per l'ammontare di tutta la rendita censuaria del compartimento, si otteneva il reddito netto di tutte le proprietà immobiliari in esso comprese. Che se a questo si aggiungevano le imposte di registro e bollo e quelle annuali pagate allo Stato ed ai Comuni, si otteneva il *reddito netto* imponibile, al lordo delle imposte, quale appunto figura nei catasti.

Però, non esistendo per alcune provincie piemontesi e modenesi censimenti regolari ed uniformi, per esse si dovette operare diversamente. Nelle provincie piemontesi, l'operazione dovette suddividersi Comune per Comune, onde, Comune per Comune ottenere il verosimile valore venale dei beni compresi in ciascheduno. Nelle provincie modenesi l'operazione si fece, invece, separatamente, per ogni zona di territorio, avente una speciale e distinta specie di censo. Secondo questo sistema, le rendite censuarie, od anche le semplici registrazioni dell'ammontare dell'imposta, non hanno avuto altro ufficio se non quello di servire come numeri astratti esprimenti la quantità dei beni compresi in un dato circondario.

Al fine di completare gli elementi statistici di confronto, si volle poi attribuire alle provincie piemontesi una data rendita censuaria la quale, in via di ipotesi, fu immaginata al decuplo del principale dell'imposta erariale coi centesimi addizionali. Questo dato è veramente ipotetico e non ebbe nei calcoli veruna influenza, poichè il reddito netto imponibile si dedusse immediatamente dalla totalità del valore capitale delle proprietà immobiliari, a cui si assegnò una data ragione di interesse, cioè la comune e media pei capitali che si impiegano in questo genere di acquisto. (1)

I primi risultati del progetto così formulati, furono i seguenti:

Totale di rendita reale L. 995.728.000, contingente di imposta L. 116.663.000; aliquota di imposta per ogni 100 lire di rendita reale, L. 11,71 (2).

---

(1) Pel modo di determinare la rendita censuaria delle antiche provincie nella relazione Arnò, vedi pag. 40<sup>o</sup> di detta relazione.

(2) Per dati per le diverse provincie v. pag. 15 della relazione della Commissione. Si noti che tali cifre vennero poi corrette, sia perchè variò la somma totale da ripartirsi, sia per alcune omissioni nel calcolo di riparto; così nel primo computo per le provincie ex-pontificie le spese provinciali erano state omesse.

Altre proposte di conguaglio vennero fatte dall'Ing. on. Possenti, che presentò all'uopo due progetti. Egli, rilevando le difficoltà incontrate per completare e pareggiare direttamente i catasti, e le obiezioni mosse alla stima fondata sui prezzi di compra-vendita, ricorse ai criteri indiretti degli elementi statistici ed alle comparazioni desunte da tutti i molteplici sintomi della ricchezza del suolo e dell'agiatezza della popolazione.

Infatti, nel primo progetto, partendo dalla premessa che la produzione dei terreni deve essere, se non in rapporto costante, almeno molto prossimo colla popolazione che è distribuita e vive sopra di essi, egli, dopo aver trovato la quota media generale di imposta che si pagava in tutta Italia, e quella speciale di ogni compartimento, determinò, secondo criteri suoi propri, tre nuove medie di imposta applicabili in ragione di abitanti e che erano riferibili a tre diversi stadi di cultura a cui si supponevano pervenuti i diversi territori. Insomma il suo metodo tendeva a raggiungere in via di approvazione i rapporti tra popolazione e ricchezza fondiaria.

Il secondo progetto era fondato sull'analisi delle rendite effettive verosimili, desunte da criteri catastali e statistici. Per giungere alla determinazione delle rendite effettive dei terreni, il Possenti dovette seguire criteri diversi secondo le diversità dei paesi o regioni: in Piemonte, per esempio, egli, basandosi sui dati estimativi generali fondati sul progetto delle culture del Despine, determinava il confronto tra la totale rendita dei beni di tutto l'antico regno e quella speciale dei circondari di censo ex-Lombardo; poi questi ultimi a loro volta stimava, confrontandoli coi vicini di Lombardia coi quali avevano in comune un catasto redatto colle medesime norme. Per la Lombardia egli si fondò su molti saggi e studi che furono fatti per ragguagliare alla rendita reale l'antico ed il nuovo censo, onde trovare il loro punto di coincidenza o la loro perequazione, ed istituì calcoli sul prezzo medio di affitto delle differenti culture, le cui superfici erano sufficientemente accertate nei catasti lombardi. Per altre provincie, si fecero altri calcoli e si assunsero altri criteri, tutti di verità generica ed approssimativa, che qui non è opportuno riprodurre: come risultanza finale, il secondo progetto Possenti dava una rendita netta di terreni e fabbricati totale del regno per 855 milioni la quale, ripartita in date proporzioni nei diversi compartimenti e sulla base sempre dei 104.921.000 di imposta da ripartire, costituiva un altro progetto di conguaglio (1).

(1) Però, per valutare la rendita dei fabbricati, il Possenti seguì un sistema diverso dai terreni, sebbene poi avesse presentato in totale la rendita netta imponibile.

Queste erano le principali tra le molteplici proposte per le quali, per vie diverse, si cercava di arrivare ad un risultato unico.

La Commissione, costretta a scègliere tra le ricerche intese a cogliere direttamente e con criterio unico gli elementi di comparazione, vale a dire le rendite nette imponibili ed i sistemi e metodi di riscontro indiretto, preferì il sistema i cui risultati fossero o potessero essere il punto di partenza di ogni studio ulteriore, ed intorno a cui si tenessero fermi gli sfuggevoli elementi economici di comparazione fra provincia e provincia; perciò uno speciale Comitato fu destinato ad esaminare il progetto fondato sui contratti di compra-vendita, ed a modificarlo là dove delle modificazioni fossero ritenute convenienti, sia pel confronto con altri progetti di conguaglio, sia per considerazioni speciali che potessero venire promosse per l'uno o l'altro compartimento.

Però alle premesse o basi fondamentali di tale sistema venne negato ogni valore di verità. Si sostenne che i contratti di compra-vendita ci avrebbero condotto a riconoscere il valore venale, il valore capitale delle terre e degli edifizii, ma non mai a riconoscere il reddito netto effettivo, su cui doveva gravitare l'imposta. La conseguenza logica di ciò sarebbe stata che si sarebbero tassati i capitali e non il reddito netto.

Ma venne risposto che l'obbiezione avrebbe avuto fondamento solo se, cercato e trovato, il valore capitale della proprietà immobiliare, l'operazione si fosse fermata lì e l'imposta fosse stata calcolata su quella cifra. Ma l'operazione venne spinta più in là, perchè si cercò il verosimile reddito derivante da quei capitali, sulla base del verosimile frutto cui i capitali stessi erano impiegati, e tutto ciò in omaggio al principio o premessa che tra il lavoro delle terre ed il loro reddito esistesse un certo rapporto, ed ancora, in omaggio alla tendenza a perequarsi del beneficio ottenuto dai capitali delle diverse vie di collocamento.

Obbiezioni più gravi e ragionevoli furono quelle mosse non direttamente contro la massima, ma contro l'applicazione che se ne fece. Una tra quelle era il numero differente di contratti e le differenti masse di valore prese in esame secondo i diversi compartimenti. In Piemonte furono 375.829 contratti per un valore di L. 351.404.695.00. In Lombardia non più che 14.909 contratti per un valore complessivo di L. 59.153.142. Nelle provincie napoletane 188.361 contratti per una somma di L. 157.581.364. Ora, confrontando questi valori con quelli delle rispettive rendite censuarie, che esprimono la massa totale dei beni, noi troviamo che nelle antiche provincie, sopra un complesso



di L. 131.526.346 di rendita censuaria, i contratti esaminati sommarono a L. 7.880.939 della rendita stessa, ossia ad una diciassettesima parte della massa totale dei beni; per la Lombardia si era conteggiata una rendita di L. 680.378, sopra una somma complessiva di L. 56,321.484, ossia poco più di una ottantesima parte della totalità. Per Napoli si calcolarono L. 5.221.016 di rendita sopra L. 166.511.368, ossia circa il trentunesimo della totalità; per la Toscana il 12, ecc.

Ma si rispose che sebbene sarebbe stato desiderabile che le quantità dei contratti e prezzi raccolti in esame fossero state meno diverse nei loro rapporti colle totalità dei beni esistenti nelle diverse provincie, pure occorreva un'osservazione ed è che queste quantità dovevano necessariamente desiderarsi maggiori quanto più varia e molteplice e scorretta era la condizione dei catasti. Nelle provincie in cui, come nel Modenese e nel Piemonte, vi erano catasti diversi da circondario a circondario, e quasi da Comune a Comune, non si poteva dai dati contrattuali risalire ai valori totali mediante la moltiplicazione per le cifre di estimo, se non operando separatamente per ciascuno degli scomparti di estimo che poteva supporre discretamente omogeneo. Per cui, chi ponga mente a questo riflesso, troverà che la cifra dei valori contrattuali, la quale era, per esempio, sì scarsa relativamente alla Lombardia, diventava cospicua, considerando la Lombardia nell'interno di ciascuno dei due compartimenti di vecchio e di nuovo censo, sì da ritenerla pareggiata a sufficienza; onde è che la media di valore capitale, ottenuta per ogni unità di estimo dal confronto di 60 milioni di proprietà contrattate, si può senza scrupolo moltiplicare per le cifre totali di estimo, sebbene queste non fossero abbastanza omogenee tra loro (1).

Dunque, il progetto di congruaggio derivò principalmente dagli studi fatti sul valore venale degli edifici e delle terre. Poichè nel corso dei lavori della Commissione ministeriale esso era stato rettificato in alcune sue parti nell'applicazione, e poichè non esprimeva le conseguenze esclusive di un solo sistema, ma aveva avuto il controllo di altri studi ed altri progetti i quali, se per sè soli non avrebbero potuto fornire un criterio più fermo e diretto, pure, nella loro concorrenza o concordanza, avevano servito egregiamente come riscontro e riprova, accrescendo quella persuasione di equità che è la

---

(1) Per un esame completo del progetto fondato sui contratti di compravendita, vedi Relazione ultima, paragrafo 4, pag. 20-29. — Per alcune obiezioni speciali riguardanti le provincie ex-pontificie e la Toscana, vedi pag. 34.

precipua giustificazione di ogni voto di imposta ed era stato temperato da savie transazioni, intese ad attenuare i risultati rigorosi di quei calcoli che non potevano avere per sè gli elementi della certezza assoluta, ed a rendere meno gravi gli aumenti a quei paesi che dovevano sopportarli per la prima volta, consentendo piuttosto che in qualche misura il maggior peso continuasse, laddove, per influenza di abitudini e di tradizioni economiche, esso riusciva più ripartito, e però meno aspro ed insopportabile, si sarebbe indotti a credere che esso dovesse avere un valore innegabilmente positivo nella sua approssimazione al vero.

Parve invece alla Commissione stessa che, sebbene le conclusioni cui si era venuti avessero quel maggior grado di verosimiglianza che era dato raggiungere attraverso a tanta complicazione di elementi ed influenza molteplici, lo scopo non fosse stato pienamente raggiunto, per cui caldamente raccomandò l'urgenza dei lavori già in corso presso il Ministero per una più normale e più sicura perequazione. Fece anzi di più. Fissò agli effetti della legge presente un limite di tempo ben definito, stabilendo che un nuovo progetto di conguaglio avrebbe dovuto presentarsi entro il 1867 (1).

## § 2.

Ma l'on. Scialoja giunto al potere, presentando al Parlamento un disegno di sistemazione di imposte (2), fece rilevare come il tentativo di conguaglio, piuttosto che raggiungere l'intento, aveva turbato l'assetto della proprietà fondiaria, giacchè nessun aumento di valore si era verificato là dove il contingente di imposta era diminuito,

---

(1) Si ponga mente che tutti i calcoli e ragionamenti della Commissione ebbero per iscopo la perequazione e ripartizione del tributo nella somma di L. 104.921.000, ammontare dell'imposta pagata nelle diverse provincie del Regno. La Commissione distinse dunque questa prima questione dall'altra dell'aumento assoluto dell'imposta di 20 milioni circa.

V. anche legge 14 luglio 1864, N. 1831. L'attuazione di detta legge e le altre complementari sul conguaglio al 1° luglio, ebbe luogo colla legge Minghetti del 20 luglio 1864, N. 1832. L'unificazione dell'imposta fondiaria nelle provincie venete e di Mantova ebbe luogo colla legge Depretis del 28 maggio 1867, N. 3718. Il conguaglio dell'imposta fondiaria tra la provincia romana e le altre provincie del Regno ebbe luogo colla legge Sella del 16 giugno 1871, N. 260.

(2) *Atti Parl.* N. 48 del 27 gennaio 1866.

mentre là dove esso era stato accresciuto, più che proporzionale era stato l'abbassamento del valore venale dei fondi, e che questo stato di cose non sarebbe mutato finchè la possibilità di un ulteriore rimaneggiamento della distribuzione dell'imposta fondiaria incombesse sulla proprietà (1).

E l'errore era stato tanto più grave in quanto, oltre a ridurre ad una misura comune estimi ottenuti con catasti geometrici e catasti provvisori, con censi fatti in tempi differenti e lontani, procedendo a base di indizi ed indagini sommarie, per cui spesso si erano dovuti correggere col sussidio dell'esperienza e del solo senso comune, i risultati dei calcoli, l'imposta fondiaria era stata anche aumentata, pur non avendo fiducia nella distribuzione di essa, onde ne seguiva che le disparità e differenze nella distribuzione di essa erano state rese più acute e più gravi.

Come rimedio a questo stato di cose, certo dannosissimo alla economia nazionale in genere ed all'agricoltura in ispecie, egli proponeva la consolidazione dell'imposta stessa, la quale, rispettando, beninteso, la legge del congruaggio e gli interessi che essa aveva fatto sorgere, riducesse l'imposta e desse, in pari tempo, ai proprietari la sicurezza che più non sarebbe stata aumentata (2).

All'obiezione che la consolidazione equivallesse a mettere la proprietà fuori del diritto comune delle altre imposte, creando un condominio dello Stato sul fondo, lo Scialoja rispondeva che essa, mentre avrebbe giovato ai proprietari i quali nulla avevano da guadagnare dalla mutabilità sua, restava tale quale essa era stata lungo tempo prima del 1864, cioè un'imposta impersonale sulla cosa, indipendente nella sua misura dalle variazioni annuali del frutto che la cosa rende, e, come prima, affatto distinta dalla imposta sull'entrata (3).

Anche il Magliani, esaminando quale fosse la natura propria

---

(1) *Atti Parl.*, Sessione 1865-66. Progetto di legge Scialoja sulla sistemazione delle imposte dirette e su'la introduzione e modificazione di alcune altre imposte (27 gennaio 1866), pag. 14.

(2) Vedi Allegato D, a pag. 79 dell'a relaz. cit.: « Nota intorno ai vantaggi della presente legge sopra quella di congruaggio, nella supposizione che un proprietario attuale appartenente ad uno dei compartimenti piemontese, o lombardo venda un suo fondo di 4 ettari da lui comprato prima della legge 14 luglio 1864 ».

(3) Per alcune interessanti osservazioni pratiche per rendere sensibile la distinzione delle due nature di imposta cfr. la *Nuova Antologia*. A. SCIALOJA, *Dei tributi diretti e della loro sistemazione in Italia*, maggio 1866, pag. 94.

dell'imposta fondiaria di fronte ai principii della legislazione e le massime della giurisprudenza, trovava, al pari dello Scialoja, che l'imposta prediale fu sempre considerata come un peso inerente al fondo, come un tributo impersonale. Lo Stato non ha un diritto di condominio sul fondo, nè un diritto di dominio eminente, quale è riconosciuto nelle proprietà enfiteutiche e livellarie. Ma neppure ha un semplice diritto personale di credito. Esso ha un diritto reale, un diritto, come quello delle servitù, che infissa su tutto il fondo, indipendentemente dalla persona del proprietario o del possessore; ha tutti i caratteri del diritto di dominio limitato soltanto a certi effetti. Non è il *dominium plenum* siccome differisce egualmente dal *jus ad rem*. Così, per la riscossione del tributo prediale lo Stato può esercitare azione reale sul fondo, senza che abbia bisogno di ipoteca od iscrizione. Esso ha dunque un diritto reale, ma non semplicemente di credito. Questa essendo la natura giuridica del tributo fondiario, è facile comprendere come la fissazione del tributo stesso e la dichiarazione della sua invariabilità non bastassero per fargli cambiar natura (1).

L'on. Scialoja si serviva molto efficacemente dell'autorità di W. Pitt, il quale, nel 1798, era riuscito a persuadere la Camera dei Comuni che non fosse cosa incostituzionale rendere perpetua un'imposta che fino allora era stata considerata come tassa annuale. Come la fissazione della fondiaria in Inghilterra era stato un atto ispirato a principii conservatori, ed al tempo stesso progressivi; un atto provvido, cui si deve in buona parte la spinta al progresso immenso dell'agricoltura in quel paese e la semplicità nell'aspetto dell'imposta, altrettanto, pensava lo Scialoja, sarebbe avvenuto in Italia.

Ed in fondo non aveva torto, anzi la sua proposta doveva riuscire agli italiani più conveniente e gradita di quanto fosse stata per gli inglesi il consolidamento ideato da Pitt. Ciò, sia perchè, mentre in Inghilterra la prediale aumentava, diminuiva in Italia; sia perchè i proprietari italiani dovevano essere meglio trattati quanto al modo del riscatto, che per loro era assolutamente facoltativo, ed avrebbero avuto il giovamento di un nuovo assetto di imposte locali che veniva proposto contemporaneamente (2).

Secondo lo Scialoja, nel 1864 si sarebbe potuto: 1. Conservare

---

(1) A. MAGLIANI, *La situazione delle imposte dinanzi la Camera ed il Paese. Nuova Antologia*, febr. 1866, pag. 271.

(2) La sovrapposizione dei Comuni veniva ristretta a soli 50 centesimi.

una delle imposte esistenti sotto forma di tributo di esercizio di commerci, industrie o professioni ed estenderla in tutta Italia, od introdurne una nuova di natura identica (1). 2. Scemare la fondiaria proporzionalmente sino alla misura del contingente già in vigore nel compartimento meno imposto, o con approssimazione a quella misura e dichiararla fissa. 3. Introdurre un'imposta sulle entrate di qualsiasi specie, o qualche altra tassa di simile natura, come sopratassa generale e livellatrice delle altre. 4. Infine, restringere in certi limiti la facoltà data ai Comuni ed alle Province di sovrimporre sui tributi erariali, e dar loro sia quella di imporre qualunque delle specie di tasse dirette, che sotto qualsiasi forma preesistevano, sia di istituirne anche delle nuove (2).

Ma poichè il male era fatto, egli proponeva altri provvedimenti pratici e facili ad applicare, atti a correggere immediatamente il sistema dei tributi diretti ed a preparare, in pari tempo, una riforma più radicale per l'avvenire.

Il nuovo sistema tributario doveva fondarsi sulla fondiaria prediale, sulla fondiaria urbana e sul tributo di esercizio, quello appunto che, come abbiamo visto or ora, si sarebbe potuto introdurre nel 1864, unificando le tasse che già si praticavano in alcune provincie ed estendendolo alle altre.

Il censo delle industrie, da sottoporre a tributo, avrebbe potuto esser fatto secondo il sistema praticato in Piemonte, temperandolo con quello adoperato in Parma, magari emendato e corretto in alcune parti, ma sempre continuando a basarlo su classificazioni generali indiziarie; e sopra graduazioni motivate da presunzioni fondate su fatti e dati estrinseci. Il censo non doveva descrivere il reddito reale di ciascun opificio, di ciascuna bottega, ma ciò che, presuntivamente ed in media, fruttava ogni specie di industria, in un dato luogo. In certi casi, ogni specie di industria doveva essere diversa in gradi, così che ogni opificio, magazzino, ecc., doveva essere collocato nelle specie e nel grado spettantegli, senza stare a misurare ciò che esso fruttasse a chi lo esercitava.

In tal modo, il censo delle industrie, dei singoli commerci, opi-

---

(1) Si noti che, oltre l'imposta fondiaria sui terreni ed i fabbricati, alcune provincie avevano le imposte di esercizio, ossia di patenti sulle industrie, sui commerci e sulle professioni; ed altre, per esempio Venezia, avevano le imposte di arti e commercio.

(2) Per la giustificazione di queste proposte vedi *Nuova Antologia*, luglio 1867, pag. 527 e segg.

fici, ecc., doveva ritrarre dall'indole di quello delle terre e tale imposta doveva, per ragione di eguaglianza e per necessità di logica simmetria, essere posta accanto alla fondiaria in un riordinamento delle imposte dirette.

Lo Scialoja basava dunque sulla fondiaria prediale ed urbana e sul tributo di esercizio il sistema tributario da lui ideato, mettendo tutte insieme sul piede di eguaglianza, poichè tutte tre avevano di comune l'essere dirette al valore della cosa che si voleva imporre, considerato come investito in una determinata forma a produrre; carattere finanziario questo che faceva sì che coteste imposte si convertissero in sottrazione di valore capitale, in caso di alienazione. Pure, essendo diversa la durata delle cose imposte, più effimera essendo l'esistenza di un'impresa industriale di fronte ad un fondo rustico, sorgevano delle differenze sostanziali, per cui mentre la fondiaria rustica era da considerarsi come il tributo reale per eccellenza, il tributo di esercizio doveva invece essere riguardato come una specie prossima ai tributi personali, e come tale, doveva essere più lieve dell'imposta fondiaria, ma sussidiato dalle tasse sul movimento degli affari.

Infine una tassa generale su tutte le entrate, lieve, senza diversificazione, ed applicata secondo un sistema misto di accertamento diretto e di presunzione fondata sul valore locativo, avrebbe completato il riordinamento proposto, e che costituiva uno dei punti culminanti delle imposte dirette.

La necessità della dichiarazione del reddito e la novità cui ripugnavano le abitudini dei contribuenti non permisero che il nuovo sistema raccogliesse molte adesioni, ma lo Scialoja, nonostante tutto, lo difese e dedicò gran parte della sua esposizione finanziaria del 1867 a pro della tassa sull'entrata.

Egli non ammetteva che il sistema delle dichiarazioni avesse fatto mala prova in pratica; la mancata riuscita egli ascriveva a debito dello stesso legislatore.

Innanzitutto, l'aver esentato dalla tassa i proprietari delle terre, ne aveva fatto non solo una classe privilegiata, ma la aveva interessata a fare una guerra ad oltranza alle denunzie; così che, mentre il commercio e l'industria, il cui credito pareva dovesse essere più geloso e più riluttante, si erano piegati alle dichiarazioni, la proprietà immobiliare si ribellava all'idea di farle.

Inoltre, mentre le prime dichiarazioni, come era da aspettarsi, erano state fatte in modo incompleto, le frequenti modificazioni alla tassa, circa la sua misura e modo di applicarla, e circa le esenzioni,



erano state eseguite su quelle dichiarazioni erronee. Persone estinte, altre partite, altre di mutata condizione economica nel 1865 e nel 1866, furono richieste di una grossa tassa computata in base alle dichiarazioni del 1864.

Nè la quota del 1864 fu domandata prima che cominciasse il secondo semestre del 1865. La legge pubblicata il 14 luglio 1864 aboliva fin dal 1° del mese le varie tasse cui sostituiva quella sulle entrate, ma, al tempo stesso, prescriveva tali provvedimenti preliminari per applicare questa nuova imposta che, a rigore di termini, la prima quota non poteva essere richiesta, nè lo fu, prima del luglio 1865. Non fu quindi pagata se non sullo scorcio degli ultimi mesi di quell'anno quando, cioè, era maturata un'altra annata della tassa, la quale intanto era stata portata da 30 a 66 milioni, con una nuova legge che nel tempo stesso correggeva i contingenti, modificava le esecuzioni e variava il modo di fissare la parte imponibile. Quindi fu necessario ritardare ancora la domanda dell'annata arretrata. Sopraggiunto il 1866, il Parlamento apportò nuove modificazioni alla tassa e l'anno scorse prima che fossero attuate; è naturale che i grossi pagamenti arretrati fossero di non lieve dissesto pel contribuente.

Non era dunque la natura dell'imposta che ne aveva reso impossibile l'attuazione, ma la politica del Governo che mutandone e rimutandone gli ordinamenti e lasciando di quando in quando intravederne l'abolizione, aveva moltiplicato ed aggravato le difficoltà pratiche, le quali furono poi tutte imputate alle denunce. Così stando le cose, lo Scialoja aveva insistito che, prima di passare all'introduzione di imposte nuove, il legislatore pensasse ad emendare e migliorare quelle già introdotte.

Secondo lo Scialoja, il rapporto quantitativo sia proporzionale, sia progressivo, tra l'imposta e l'entrata non è, nè può essere espressione giuridica di ineguaglianza sociale dei contribuenti rispetto all'imposta. Così pure egli non si dissimulava la quasi impossibilità di determinare l'entrata, specialmente dal punto di vista economico. Per quanto ingegnose fossero le formule matematiche escogitate per tale determinazione, si arriverebbe sempre, applicandole, a certe medie faticose e stentate, le quali darebbero, per ogni entrata individuale, qualcosa di più o qualcosa di meno. Dove poi non sono in vigore svariate specie di imposte, delle quali alcune sono tolte dal capitale, come quella di successione; altre sono prese sugli utili presunti dei valori che circolano, come la registrazione ed il bollo; altre vengono riscosse sulla quantità delle cose consumate, altre sulla quantità delle cose prodotte, ed altre infine, sul valore delle une e delle altre, non

è affatto irragionevole pretendere l'attuazione di una proporzionalità matematica di una tassa sulle entrate, quand'anche fosse possibile e giusta, poichè questa proporzione sarebbe alterata in cento guisè.

Sicchè una tassa sulle entrate non può e non deve pretendere alla proporzionalità rappresentata da un suo rapporto geometrico con la quantità di ogni entrata netta, cioè depurata da quella parte che non può essere spesa senza intaccare il capitale. In un sistema finanziario ove le imposte sono molte e diverse, dove alcune gravezze si proporzionano da sè alle spese, altre alla facoltà di spendere e dove, secondo la proposta dello Scialoja, sarebbero tributi diretti sulla proprietà rustica ed urbana e sulle fondazioni di capitali e lavori investiti a produrre sotto altre forze industriali, commerciali e professionali, la tassa sull'entrata sarebbe una vera sopratassa generale, la quale dovrebbe bensì essere regolata da certe norme generali di giustizia, ma soprattutto soddisfare a quella che lo stesso Smith riconosceva dover essere fondamento dell'eguaglianza, cioè colpire entrate di ogni specie.

Dunque lo Scialoja proponeva una tassa generale sulle entrate le quali, tolti i debiti annuali, il cui valore costituisce entrata per creditori, dovevano essere prese al lordo, cioè senza diversificazione, alla quale soddisferebbe meglio il tributo di esercizio. Tuttavia nella persuasione che un'imposta sulle entrate non diversificate, per quanto corretta dal tributo di esercizio, ed anche un po' dalle due fondiariie rustica ed urbana, non cesserebbe di essere esposta a gravi rimproveri di ineguaglianze, appunto per renderla più giusta e più portabile complemento del sistema di imposte, egli era del parere di distribuirle non solo in ragione dell'entrata ma, come era stata circa quattro anni innanzi, anche in ragione del valore locativo della casa abitata dal contribuente. Ciò facendo, lo Scialoja, mentre concordava con Stuart Mill (1) nel ritenere la spesa per l'abitazione come l'indizio che meglio indichi la entrata di un individuo, se ne discostava nel non volerla prendere a base unica dell'imposta come in Francia. Per quanto la pigione potesse essere un indice prezioso della facoltà di spendere del contribuente, molte cause locali ed estranee anche alle condizioni domestiche dell'individuo possono influire sulla misura delle pigioni. E da un anno ad un altro possono avverarsi nelle condizioni domestiche di un contribuente delle muta-

---

(1) Libro I, Cap. III, paragr. 6. *Principles*.

zioni che, senza farne accrescere o diminuire l'entrata, accrescano o diminuiscono il bisogno che egli aveva del precedente alloggio.

Ecco dunque perchè, pur essendo indubitato che tra tutte le spese quella della pigione meglio ritrae la facoltà di spendere del contribuente, lo Scialoja la voleva trattata solo come misura presuntiva del reddito che egli consigliava di precisare mediante accertamento diretto, tanto più che, abolita la diversificazione, tale accertamento doveva comprendere anche la parte di imposta che doveva essere capitalizzata, mentre la pigione metterebbe in rilievo soltanto la parte spendibile.

Si trattava perciò di temperare tra loro, nello stabilire la base dell'imposta, la quantità dell'entrata accertata sommariamente, con la quantità della pigione, vera o presunta, della casa principale abitata dal contribuente. Però il rapporto tra pigione ed imposta non doveva essere proporzionale. La pigione, presa come misura presuntiva della entrata, non serba con essa un rapporto costante; il povero spende in pigione un terzo della sua entrata, il ricco il decimo, e meno ancora.

Il 13 gennaio 1791, l'Assemblea costituente francese introdusse l'imposta mobiliare, per contingente e la ripartì in ragione delle pigioni, stabilendo una tavola nella quale sono segnati i rapporti presunti tra i fitti e le entrate. Quella tavola era differentemente costruita dalla scala costruita in Piemonte, per l'imposta mobiliare, pure ambedue i metodi rispondevano nei loro risultamenti tanto esattamente da potersi scambiare l'uno per l'altro. Per questo motivo, lo Scialoja riteneva agevole cosa trovare il modo di distribuire la tassa sulle entrate in guisa che nella determinazione della quantità imponibile fossero compresi per  $2\frac{1}{3}$  la entrata accertata e per  $1\frac{1}{3}$  il valore locativo, come indizio della entrata spendibile; sia che si volesse procedere per quote, sia che si volesse tornare ai contingenti.

Poichè abbiamo preso le nostre mosse dal 1866, e solo in via subordinata ci siamo spinti fino al 1864, non si è discusso dello schema, presentato dal Ministro Bastogi l'11 agosto 1861, alla Commissione che aveva in esame il disegno di legge per l'imposizione sulla ricchezza mobile.

Se col nostro studio fossimo risaliti fino a quel tempo ed avessimo perciò avuto modo di trattare con ampiezza di quei progetti, il lettore non avrebbe potuto fare a meno di notare come lo Scialoja aveva nel 1866 accettato quel progetto, almeno nel suo complesso. I due progetti, al primo dei quali egli doveva avere certamente colla-

borato (1), avevano un punto fondamentale di comune: il metodo di ripartizione della tassa per contingente, che parevagli si innestasse meglio in un sistema finanziario dove le entrate della terra e delle case erano esenti da un' imposta generale sull'entrata, in considerazione della fondiaria rurale ed urbana cui erano sottoposte. Se non che, tra i due progetti esisteva una differenza sostanziale. Nel primo il contingente pel valore locativo aveva un carattere meramente temporaneo, era un espediente del momento, destinato ad essere in seguito cancellato; mentre nel secondo, in quello che apparteneva esclusivamente e per intero allo Scialoja, era conseguenza di teoriche economiche e parte di giustizia distributiva.

I proprietari però non fecero buon viso a questo concetto, per cui, quando lo Scialoja lasciò il Ministero, dell'opera sua non rimasero che i disegni di legge, i quali furono quasi posti in dimenticanza dalla Commissione e dal Ministro Ferrara il quale, ad ogni discussione di nuove imposte, premetteva quella di un contratto sui beni ecclesiastici.

Ma se i disegni dello Scialoja rimanevano senza applicazione, le sue teorie si guadagnavano, insieme coll'ammirazione, anche la critica di Marco Minghetti (2).

Lo Scialoja aveva trovato che di una tassa, la quale sarebbe giusta solo quando fosse generale, cioè quando si estendesse a tutte le forme di entrata, si era voluto fare una tassa speciale, cioè ristretta ai redditi di ricchezza mobile e che, come tale, essa, contrapposta alla fondiaria, lungi dall'essere in armonia colla medesima, lo era in aperta contraddizione, poichè la imposta fondiaria è una tassa reale astratta, stabilita sopra una rendita media della terra, accertata secondo categorie, qualità e quantità di cultura, senza sottrazione di debiti, mentre la tassa di ricchezza mobile è una tassa personale, concreta, stabilita sopra la rendita effettiva annua del contribuente, accertata per la dichiarazione del medesimo, sottratti i debiti. Il Minghetti concedeva che le due tasse fossero diverse, ma negava che fossero tra loro repugnanti ed assurde. Se la entrata fondiaria è determinata sopra una media desunta da più anni, quando la media fosse saviamente calcolata e corrispondesse al vero, l'unica differenza rispetto all'imposta sarebbe che mentre il proprietario

---

(1) Era allora segretario generale alle Finanze.

(2) « Dell'ordinamento delle imposte dirette in Italia », *Nuova Antol.*, gennaio 1868, pag. 128; febbraio, pag. 307; aprile, pag. 835.

della terra paga sempre la medesima quota, così nelle annate favorevoli, quanto nelle sfavorevoli, il possessore di redditi mobili pagherebbe ogni anno in proporzione di quanto ha riscosso effettivamente, ma in capo ad un certo numero di anni ognuno pagherebbe nell'insieme, secondo verità e giustizia.

Alla obbiezione che la imposta fondiaria, siccome tassa reale, colpisce l'entrata agraria al netto delle spese ed al lordo dei debiti del contribuente, mentre la tassa di ricchezza mobile, siccome tassa personale, colpisce il reddito al netto delle sue passività, il Minghetti rispondeva che, secondo la nostra legge, il contribuente non poteva già dedurre nella sua denuncia gli interessi di tutti i debiti dei quali fosse per avventura gravato, ma soltanto di quelli che hanno proprio e speciale rapporto coi redditi di ricchezza mobile da lui posseduta, e ciò doveva convenientemente giustificare. Ora, nei debiti che gravano il proprietario di terre, sarebbe malagevole discernere quali siano stati contratti per conseguire una maggiore entrata del fondo, e quali no.

Questa mancanza di collegamento tra rendita e passività è la ragione che indusse il Rau (1) a sostenere, anche in ordine teorico, che le imposte sulla industria comportano la deduzione dei debiti; ma che nol comporta la fondiaria; ma la differenza non sembrava al Minghetti che fosse essenziale, imperocchè può concepirsi la fondiaria con deduzione di debiti, e la imposta sulla ricchezza mobile senza deduzione di debiti. Infatti nessuno impedirebbe che si deducessero gli interessi dei debiti ipotecari da un' imposta fondiaria, sia essa desunta dalla media catastale, ovvero dalla denuncia.

E tanto più ciò sarebbe attuabile qualora, la tassazione del Governo rimanendo sul lordo, fosse data al contribuente la facoltà di rimborsarsi mediante ritenuta verso il suo creditore.

Il Minghetti non disconosceva l'importanza di un problema che si proponesse di rendere l'imposta fondiaria e quella sulla ricchezza mobile tali da assumere la stessa indole. Tale problema dovrebbe conferir loro maggiore eutritmia e maggiore facilità di proporzionare debitamente la gravanza, e ciò si potrebbe ottenere assoggettando la ricchezza mobiliare ad un' imposta reale (come le patenti), oppure trasformando la fondiaria in imposta meramente personale, abbandonando ogni estimo di catasto; od infine disponendo le cose in guisa che le ricchezze dell'una e dell'altra specie fossero soggette a due

---

(1) *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, pag. 401-406.

tasse (modiche entrambe), l'una media e catastale, l'altra effettiva e personale.

Questo egli concedeva, ma ad ogni modo, non voleva riconoscere che il nostro ordinamento tributario fosse assurdo e che si imponesse un mutamento immediato. Riunire i due metodi e con duplice tassa temperare le imperfezioni di ciascuna e migliorarla, poteva essere un tema degno di meditazione, ma che tra di esse esistesse contraddizione e ripugnanza, il Minghetti energicamente negava (1).

### § 3.

In altra parte di questo lavoro, considerando la sistemazione delle imposte in relazione al disavanzo, abbiamo visto come tanto il progetto Sella quanto quello Scialoja, furono respinti senza neppur godere dell'onore di una seria discussione; il primo perchè, come si disse, a mezzo del macinato affamava i poveri; il secondo perchè impoveriva i ricchi. Abbiamo anche visto come la Commissione pei provvedimenti finanziari, non ritenendo neppure opportuno accettare il principio generale comune ai due finanzieri, quello di mutare le basi dell'attuale sistema tributario, da loro giudicato vizioso, aveva invece avversato, per partito preso, ogni radicale riforma che toccasse le basi del sistema vigente.

Abbiamo anche accennato come la Commissione, rinunciando ad un riordinamento, si era limitata a racimolare, con un metodo che essa stessa chiamava empirico, mediante modificazioni secondarie alle imposte attuali, tanti milioni quanti, messi insieme coi risparmi, bastassero a coprire il disavanzo.

Che la via prescelta fosse erronea, i risultati finanziari lo dimostrano. Secondo le previsioni della Commissione, in ogni esercizio, le innovazioni sulla tassa di ricchezza mobile avrebbero dovuto produrre 30 milioni; la tassa sull'entrata netta dei fondi stabili 12 milioni; la nuova tariffa sui dazi di consumo 30 milioni; i nuovi dazi doganali 14 milioni; l'aumento del prezzo del sale 16 milioni ed altri 8 si sarebbero dovuti ottenere dai dazi speciali sui tabacchi in Sicilia, dalle tasse sull'insegnamento, sulle vetture, sui domestici, sui passaporti, sui consolati, ecc. Ora, pur ammettendo genericamente la fon-

---

(1) Si noti che il Minghetti era strenuo sostenitore del catasto; ma questa volta, tra le concessioni fatte allo Scialoja, giungeva persino ad ammetterne la soppressione, accostandosi, in tal modo, alle viste del Magliani.



datezza di queste previsioni, quanto al 1866, ben poco se ne potè ricavare. Infatti la nuova tariffa sui dazi di consumo non sarebbe andata in vigore che nel 1867; l'epoca dell'aumento del sale restava a stabilirsi, ma si sapeva che entro il 1866 ciò non sarebbe avvenuto ed altrettanto si prevedeva, per molteplici ragioni, al riguardo di molte tra le tasse minori. Pel 1866 non rimanevano dunque che l'aumento sulla tassa di ricchezza mobile, la nuova tassa straordinaria sui fondi stabili che i decreti del 28 giugno riducevano ad un semestre e che proporzionalmente non davano che 21 milioni. I dazi doganali, sempre sulla supposizione che avrebbero reso 14 milioni per anno, a partire dal 10 agosto, avrebbero dato L. 5.400.00<sup>1</sup>. Ecco dunque che per risultati tanto esigui, si era rimestato d'urgenza tutto il sistema daziario.

Inoltre la tassa straordinaria sulla rendita netta dei beni immobili, per quanto si potesse ritenere giustissima come tassa ordinaria, considerata come tassa straordinaria, non poteva non apparire assurda perchè, essendo affatto nuova, e dovendosi incominciare dalle dichiarazioni, essa non poteva non incontrare, e così fu infatti, tutte le difficoltà pratiche e tutte le lungaggini che avevano ritardato in precedenza l'attuazione della tassa sulla ricchezza mobile, coll'aggiunta delle quistioni cui diè luogo la deduzione dei debiti; tutto ciò per trarne, in via straordinaria, sei milioni.

Non ci è possibile scendere qui ad una particolare disamina riguardante ogni singola tassa, e considerare l'esattezza di quelle previsioni che per un momento abbiamo ammesso. Ma era ovvio che l'aumento dei dazi doganali e di quelli di consumo non avrebbe influito sul consumo stesso che in senso sfavorevole. Credere che dazi enormi di 7 centesimi al litro pel vino, di 12 centesimi per ogni chilogramma di carne, non avrebbero avuto l'effetto di diminuire il consumo, significava volersi illudere a tutti i costi. — Era da prevedersi che agli aumenti dei prezzi la gran massa della popolazione, la quale nulla aveva da risecare al consumo dei generi meno necessari, non avrebbe potuto far fronte che diminuendo il consumo di quelli daziati, fossero anche di prima necessità. Altra parte del dazio doveva poi portarla via il contrabbando che, nonostante ogni rigore, tanto più si accresce, quanto maggiore è il premio offerto dal dazio alla frode.

Ed i fatti non smentirono le previsioni pessimiste fatte. Sui milioni previsti si doverono fare parecchie altre sottrazioni e la questione del disavanzo tornò a presentarsi più grave, e pressochè insolubile, perchè, mentre le imposte erano state spinte al di là del comportabile, permaneva sempre un disavanzo superiore ai cento milioni.

La necessità di provvedere al crescente disavanzo portò alla sovrimposizione di alcuni decimi, la storia di uno dei quali è importante, non tanto per l'aumento di imposta che esso rappresentava, quanto per il progetto di riforma delle imposte dirette cui era connesso (1).

Le riforme (2) che, a partire dal 1864, erano state introdotte nel tributo, anzichè accrescerlo, ne avevano scemato il prodotto di circa 15 o 20 milioni; questa circostanza indusse il Cambray-Digny ad estendere l'imposta di ricchezza mobile a tutti redditi formanti l'entrata dei cittadini, nella persuasione che ciò avrebbe reso possibile il ricupero del prodotto perduto ed, in pari tempo, lo sgravio dell'imposta fondiaria, tanto più che, essendo di una necessità indeclinabile un nuovo appello al contribuente, si riteneva cosa perfettamente conforme a giustizia che una imposta, per sua natura essenzialmente personale, dovesse colpire tutte le ricchezze possedute dal cittadino e non soltanto alcune, e che l'aggravio cadesse sulla ricchezza reale ed esistente, e non sul possesso, sovente illusorio.

Però la legge del 14 luglio 1864, che stabiliva i redditi di ricchezza mobile e le successive che ne regolavano l'applicazione, pur subendo alcune modificazioni (3), dovevano rimanere in vigore.

(1) *Atti Parlamentari* 1868 (Docum.), pag. 172.

(2) Prima l'imposizione graduale e quindi le imposte minime abolite, l'innalzamento del minimo reddito imponibile da L. 250 a 400, la ritenuta diretta sui pagamenti fatti dal Tesoro, e la ritenuta indiretta, per conto di imposta, estesa dalle società anonime a tutti i corpi morali, ecc.

(3) Una di queste era quella che lo straniero, quando non avesse stabilimento, possesso o rappresentanza nello Stato, dovesse essere esentato dall'imposta. E non solamente le annualità passive, ma anche l'imposta fondiaria, dovevano essere sottratte dalla rendita reale, per determinare l'entrata imponibile, e quando, per avventura, il contribuente non potesse far ciò, egli doveva ritenere sugli interessi pagati ai suoi creditori, la parte corrispondente alla quota di imposta dovuta su quegli interessi, che indebitamente figurarono come parte della propria entrata.

Un'altra importante innovazione proposta era quella che l'imposta personale, ragguagliata all'entrata ottenuta o con capitali o con l'esercizio dell'industria o del lavoro, dovesse essere esentata da ritenuta per sovrimposte comunali e provinciali, le quali avrebbero reso il balzello troppo grave. Ai Comuni ed alle provincie, perchè potessero sopperire ai bisogni del loro bilancio, veniva data la facoltà di stabilire tasse locali dalle quali si calcolava avrebbero potuto trarre un profitto maggiore, insieme con il vantaggio di poter seguire, nella tassazione, la convenienza e le consuetudini locali.

Ma l'imposta sull'entrata, per quanto caldamente sostenuta dal Cambray-Digny, venne respinta. Le ragioni furono due. Anzitutto, come per l'innanzi, non si ammetteva che, tenuta ferma l'attuale imposta fondiaria principale, si potesse tassare *ex novo* il reddito rimanente al proprietario, comunque depurato dalle spese di produzione e dalle annualità passive, assimilandolo così ai redditi industriali di ricchezza mobile che non avessero ancora pagato imposta alcuna. Altri invece, anche ammettendo il consolidamento dell'imposta fondiaria principale, ritenevano che, data l'attuale condizione di cose, non fosse opportuno rimaneggiare da capo a fondo l'assetto delle imposte dirette, quale era stato ordinato da leggi recenti, le quali non erano state peranco applicate in tutta la loro estensione.

La maggioranza decise dunque di respingere la proposta della tassa sull'entrata ma, d'altro canto, preoccupandosi della gravità della situazione finanziaria, mentre da inesorabile necessità era costretta a far cadere sopra tutti la imposta del macinato, sostituì all'imposta sull'entrata equivalenti aggravii diretti.

Invero, essa non si dissimulò gli inconvenienti esistenti nell'attuale ordinamento, il quale rimanendo immutato ma aggravando le quote, veniva ad essere maggiormente difettoso, specialmente nei riguardi della ricchezza mobile, pagata o no dall'industria agraria, a seconda che quegli che la esercita è o no proprietario del fondo; ma assai più dannoso, considerò la maggioranza, sarebbe stato il turbamento dell'assetto tributario attuale.

E fu per questa stessa considerazione che la Camera, come non entrò nel merito intrinseco della tassa sull'entrata progettata dal Ministro, si astenne dal discutere le proposte dell'on. Castellani il quale, caldeggiando una completa riforma dei tributi diretti, osservava come fosse ingiusto e contrario allo Statuto aggravare ulteriormente i terreni ed i fabbricati, sia per l'elevatezza dell'aliquota media attuale, che era di circa il 40 %, fra imposta e sovrimposta, tenuto conto del passivo, sia per la grande ineguaglianza del riparto; ed era inoltre non utile all'erario perchè il ricavo dell'aggravio veniva distrutto dal minor provento delle imposte indirette e dal languore della produzione.

Il Parlamento, dunque, si era mostrato decisamente contrario ad ogni novità in materia di imposte, ed aveva specialmente curato che fermo rimanesse il tributo fondiario, ma la enormità delle sperequazioni esistenti nella valutazione dei terreni e quindi nella distribuzione di esso, era diventata ormai tanto evidente che la necessità di una revisione, non limitata ad una perequazione tra compartimenti e provincie, si impose.

Lo riconobbero in ispecial modo l'Amministrazione demaniale allorchè, per l'applicazione della tassa di successione, essa desunse il valore dei beni dal multiplo dell'imposta, e l'Amministrazione delle imposte dirette quando, nell'accettazione delle cauzioni dei ricevitori provinciali e degli esattori, ebbe a far ricorso al multiplo dell'imposta per determinare il valore dei beni offerti in cauzione.

Queste sperequazioni erano poi aggravate dal fatto che la soppressione delle barriere doganali tra le varie parti d'Italia, i mezzi di comunicazione notevolmente accresciuti, il notevole sviluppo delle buone pratiche agrarie e dell'uso delle macchine e dei più perfezionati sistemi di coltivazione, congiunti all'aumento nella pubblica ricchezza, avevano potentemente concorso ad alterare la rendita dei terreni, poichè, per le mutate condizioni del mercato dei prodotti agricoli, in ciascuna regione si era variata la coltura di molti terreni per ottenere quella produzione che nelle nuove condizioni riusciva più proficua.

A tale scopo, il ministro Sella sottopose a S. M. un decreto che istituiva una Commissione coll'incarico di compiere tutte le indagini e gli studi occorrenti per provvedere alla perequazione del tributo fondiario. Questa Commissione, presieduta dal generale Menabrea, portò a termine il difficile incarico nella seduta del 23 febbraio 1874 (1).

Concetto generale del progetto era che la perequazione avesse per base un catasto geometrico particellare e ciò perchè, se sarebbe stato di gran vantaggio un catasto che avesse forza probante in materia di diritto di proprietà, la sua costruzione, lunga e costosissima, non era opera che le nostre finanze ci potessero permettere. Del resto anche un catasto geometrico particellare è di grande aiuto alla magistratura poichè serve, se non altro, ad indicare lo stato di fatto al momento della sua costruzione.

Venne però esclusa a priori l'ipotesi di un catasto descrittivo, basato sopra dichiarazioni dei contribuenti e con esclusione del rilevamento geometrico perchè se esso era raccomandato dalla economia di spesa e di tempo, la storia di catasti descrittivi insegnava come ogni misura legislativa fosse vana a vincere la resistenza del contribuente, interessato a nascondere la verità (2).

---

(1) *Atti Parlam.* 1874, N. 140. Relazione del Ministro delle finanze al progetto di legge per la perequazione dell'imposta fondiaria, pag. 10 e 11.

(2) Per la storia dei catasti descrittivi in Italia vedi *Rel. cit.* — Vedi anche *Storia del Reame di Napoli*, Libro VI, Cap. III, § XXIV. Quanto allo

Altro concetto fondamentale era quello che la perequazione dovesse farsi in tre stadi successivi: nell'interno dei singoli Comuni, tra i Comuni delle singole provincie e tra le provincie. Contro questo metodo si obiettò che un catasto comunale non può, appena compiuto, offrire una base uniforme per la perequazione generale dell'imposta, mentre, cominciando da studi di indole generale per determinare il rapporto di ricchezza fondiaria in cui stanno tra loro le provincie dello Stato e poi ripetendo la stessa operazione riguardo ai Comuni di ciascuna provincia, e procedendo infine alla formazione dei catasti comunali al solo scopo di ripartire tra i contribuenti il contingente attribuito al Comune, mediante lo spoglio dei contratti di vendita e di affitto e mediante l'esame di molti altri elementi di ricchezza assai conosciuti, si giungerebbe più prontamente ad un riparto proporzionale.

Ma venne risposto che i criteri per cui quest'ultimo metodo dovesse basarsi non davano affidamento di sufficiente esattezza, e potevano, nella migliore ipotesi, riuscire utili soltanto come elementi di calcolo.

Un terzo sistema, che non mancava di sostenitori, era quello che lo Stato assumesse esso direttamente l'operazione e procedesse a formare il catasto di ciascuna parte del territorio con rigorosa uniformità, per modo che esso, una volta compiuto, servisse di base al riparto generale dell'imposta. Tale sistema, essendo semplice e logico, poteva apparire il più conveniente, ma non era in realtà adatto alle condizioni dell'Italia, dato lo scopo, per noi essenziale, del risparmio di tempo e danaro. I sostenitori di questo sistema speravano di acquistare tempo compiendo contemporaneamente la perequazione tra contribuenti, fra Comuni e fra provincie, vale a dire, facendo in un tempo solo, quello che il Minghetti proponeva di fare in tre stadi. Questa era però una vana speranza. Perchè essa si realizzasse, occorreva che gli operatori i quali procedevano agli estimi mantenessero in tutto il regno un'assoluta uniformità di indirizzo e partissero da criteri perfettamente eguali. Ma ciò non era possibile con migliaia di operatori aventi pratica, conoscenze locali e studi diversissimi e chiamati ad operare in paesi di climi, culture ed usi affatto diversi.

---

stato di fatto che rendeva impossibile il catasto descrittivo, vedi citazione del Tugan nella *Perequazione dell'imposta sui terreni*, di S. AMI. Ed. Roux e Favale. Torino 1879, pag. 9. — Discorso Sella nella seduta del 16 febbraio 1864. — Relaz. Bodio sulla statistica della proprietà fondiaria negli *Annali* del Ministero di Agr. Ind. e Comm., 1877, pag. 70.

Quanto alla proposta di ritenere bensì il contingente generale di imposta per tutto il regno, ma di abbandonare immediatamente i contingenti comunali e provinciali, ripartendo direttamente tra i contribuenti il contingente totale, essa si identificava con quella di fare eseguire direttamente dallo Stato l'operazione, abbandonando la divisione in tre stadi. Ma se si poteva comprendere che taluno proponesse di affidare l'esecuzione del catasto direttamente allo Stato, non si poteva capire che alcuno potesse indarsi a sostenere tale sistema unicamente per poter dire che le operazioni non ricevono applicazione se non quando sia possibile sopprimere i contingenti comunali e provinciali. L'aliquota unica doveva, in tale ipotesi, applicarsi ad operazione completamente finita ed intanto l'imposta continuava sulle basi attuali, mentre il Ministro sosteneva col suo progetto che a lavoro compiuto si dovesse avere una aliquota unica, ma che prima di quel tempo si dovesse avere un riparto definitivo delle sovrimposte comunali, eliminando così le disuguaglianze dell'interno di ogni Comune per riparto del contingente erariale e della sovrimposta provinciale.

La funzione dei contingenti è quella di conferire stabilità alla imposta, di assicurare i risultati, di mettere in giuoco quell'attrito fra gli interessi privati che finisce per essere la miglior salvaguardia degli interessi collettivi dello Stato e finalmente di offrire elementi ad utili confronti. Turgot respinse energicamente il sistema della quotità e l'Assemblea francese, introducendo quel principio, lusingandosi che il catasto avrebbe portato ad una equa ripartizione, fissò una somma determinata per l'imposta fondiaria, riconoscendo così la necessità di un contingente stabile compartimentale, onde ottenere la somma stabilita. — E da noi, allorchè nel 1864 venne discusso il progetto di legge pel conguaglio provvisorio, malgrado le diffidenze e le avversioni destate da tutto ciò che sentisse di regionalismo, fu impossibile portare la discussione in un terreno che non fosse quello dei contingenti regionali, anche perchè i termini della perequazione erano necessariamente i catasti esistenti.

Ma se la necessità dei contingenti era riconosciuta, non mancava chi, pur concordando con le linee generali del progetto Minghetti, si mostrava convinto dell'alta convenienza di escludere i contingenti regionali e provinciali.

Era l'Ami il quale riteneva che la scelta pei contingenti della circoscrizione comunale è necessaria agli scopi che si volessero raggiungere con un catasto.

D'accordo col Minghetti, egli riteneva che la circoscrizione comunale fosse necessaria, essendo il Comune la base del nostro ordi-



namento, e la cerchia in cui sono meglio paragonabili i diversi elementi, più abbondanti e sicure le notizie, più efficace il concorso dei contribuenti, più interessante l'eliminazione di ogni disuguaglianza. E che fosse sufficiente, gli sembrava dimostrato dal fatto che, intendendo ricorrere per la formazione dei contingenti comunali al criterio diretto del reddito annuo complessivo del territorio, l'uniformità degli apprezzamenti, cioè la loro perequazione, riuscirà contemporanea alla determinazione dei contingenti medesimi.

Come pure l'Ami non negava che se la nostra circoscrizione amministrativa corrispondesse assai meglio di quello che non corrisponda, ad uguaglianza di condizioni territoriali, i confronti per province sarebbero certo utilissimi; ma come fondarsi sul risultato di questi confronti, quando per molte province i circondari che le compongono sono immensamente diverso l'uno dall'altro?

Non sarebbe più attendibile il paragone tra la parte piana della provincia di Pavia, per esempio, e l'estremo Polesine, che non quello tra l'intera provincia di Pavia col suo circondario di Bobbio, con una qualunque delle province limitrofe, come Milano o Cremona?

Certo, che non si può escludere che dal raggruppamento di contingenti per zone più o meno vaste, non si possano dedurre confronti di qualche utilità; ma si deve però stare molto in guardia contro le anomalie che potrebbero apparire, quando si paragonassero tra loro le province o le regioni: sono confronti che in generale avrebbero bisogno di un lungo commento, ed il commento toglierebbe valore alle cifre (1).

Quanto alla obiezione che il progetto non tendeva o non portava alla perequazione economica perchè non teneva abbastanza conto delle differenze di valore nelle rendite fondiari in dipendenza delle diverse condizioni di viabilità, di commercio e di cultura, essa era la conseguenza di una inesatta interpretazione dall'articolo 4. Questo dichiarava che la distribuzione dell'imposta doveva essere fatta sulla rendita netta dei fondi, determinata mediante tariffe per qualità e per classi. Sulla portata di simile formula non avrebbe dovuto sorgere alcun dubbio od equivoco, tanto più che, oltre alla sua cristallina chiarezza, aveva la sanzione dell'uso generale in tutte le leggi catastali, per cui nessuno poteva ragionevolmente sospettare che il Parlamento subalpino avesse voluto fissare alla imposta fondiaria altra base che la vera ed effettiva rendita fondiaria; del resto il concetto

---

(1) AMI, *op. cit.*, Cap. IX.

dell'articolo era reso ancora più chiaro dai due capoversi seguenti nei quali era detto che « le tariffe esprimono la rendita per ettaro calcolata sui prodotti della ordinaria coltivazione », e che « la rendita netta si determina detraendo dalla rendita lorda le spese di coltivazione, di raccolta e di conservazione dei prodotti », restando perciò esclusa ogni detrazione per decime, canoni, livelli o per passività di qualunque natura.

La vendita si doveva calcolare sui prodotti della ordinaria coltivazione del terreno, e perciò se il terreno fosse coltivato con tutti i sussidi della scienza agricola, se fosse irrigato, o destinato a cultura molto proficua, esso doveva essere tassato per una rendita elevata perchè la sua rendita netta, calcolata in base alla ordinaria coltivazione, aumentava ad una cifra molto elevata.

Trattando invece di un terreno posto in paese che difetta di irrigazione, ove non siano ancora introdotti mezzi più perfezionati di cultura, di terreno che dia tenue rendita al proprietario, era evidente che il criterio della rendita netta calcolata sulla ordinaria produzione, non può non avere per risultato che una cifra assai esigua.

Il timore che nel progetto non si tenesse conto della differenza di rendita che può derivare dai terreni in conseguenza del difetto di mezzi di comunicazione non aveva fondamento.

La rendita netta non può evidentemente essere calcolata se non quale si produce sul luogo ove il terreno si trova; ora, se per difetto di comunicazioni, occorre una maggiore spesa per trasporto sul mercato, è evidente che il prezzo dei generi nel luogo in cui sono prodotti, sarà precisamente il prezzo pel quale sono vendute sul mercato ordinario, meno la spesa occorrente per trasportarveli. Per conseguenza, la spesa di trasporto viene detratta sotto la forma più semplice e più giusta di una diminuzione nella valutazione dei prodotti, e riesce quindi evidente che il proprietario non risentirà alcun ingiusto aggravio, e pagherà soltanto in base all'effettivo suo reddito fondiario (1).

---

(1) Quanto alla stima, si preferì dividere i terreni in qualità e classi, piuttosto che procedere alla stima diretta di ogni appezzamento. Il primo metodo ha sopra la stima diretta il vantaggio della maggiore speditezza, poichè la grande quantità di elementi di cui si dovrebbe tener conto nella stima per appezzamento, ne ritarda gradualmente il compimento. D'altra parte, la classificazione ha il vantaggio di tenere sempre di mira la perequazione, ciò che non può essere fatto che a base di confronti i quali non possono non facilitare la stima. Il solo vantaggio offerto dalla stima di ogni

Ma non mancarono le voci discordi di coloro i quali ritenevano che il capitale e non la rendita dovessero essere la base di ogni imposta, quella fondiaria compresa.

Il Canestrini aveva asserito che il carattere distintivo del catasto è quello di ricercare tutta la capacità contributiva dei cittadini, di raggiungere e di ottenere la qualità dei pesi, e di essere un'imposta sul capitale (1).

Il Baer (2), sempre additando alla scienza ed alla pratica il sistema tributario della Repubblica di Firenze ed il modo con cui in quella città venne risolto il problema finanziario del secolo xv, aggiungeva che, ottenute le rendite derivanti dai beni mobili ed immobili, da esse si desumeva il valore capitale, sopra il quale soltanto era assisa l'imposta. Discorrendo dei beni mobili, egli osservava che, posto che la base delle imposte abbia ad essere il valore in danaro dei capitali investiti produttivamente, la prima conseguenza è che l'imposta debba essere proporzionale a quel valore, e perciò uniforme per tutti.

Poichè il valore del capitale è l'esponente di tutte le condizioni speciali di ciascun investimento, non v'ha ragione per la quale la terra, le miniere, le manifatture, il commercio, così portati ad una comune misura, abbiano ad essere tassati in ragione differente. Se i capitali che rappresentano il valore dei terreni danno un reddito minore perchè più sicuri, più lenti a consumarsi, e danno un'importanza maggiore nella società a chi li possiede, tutto ciò trova la sua espressione nel maggior valore del capitale. Se i capitali investiti in un'impresa rischiosa danno un profitto maggiore, il valore minore del capitale esprime l'importanza del rischio. Quando gli uni e gli altri sono assoggettati ad una tassa uniforme, nessuno ne patisce torto. Torto vi sarebbe soltanto se la tassa fosse in ragione dei profitti, perchè chi trovasi in migliori condizioni sociali pagherebbe meno di chi trovasi in condizioni peggiori. Un'imposta stabilita su questi principii colpisce i possessori di capitali in ragione di questi

---

singolo appezzamento era quello che, essendo possibile tener conto anche delle differenze minime, essa riesce più esatta; ma, d'altra parte, si potrebbe osservare che tale vantaggio sarebbe annullato dalla mancanza di uniformità delle stime stesse.

(1) CANESTRINI, *La scienza e l'arte di Stato della repubblica fiorentina e dei Medici*. Firenze, Le Monnier, 1862, pag. 315.

(2) C. BAER, *Il catasto fiorentino nel sec. XV, ovvero l'imposta sul capitale*, pag. 317.

e non può essere rigettata su altri. Il possessore non può sfuggirvi passando da un'industria ad un'altra, perchè tutte le industrie sono uniformemente assoggettate alla medesima tassa sul capitale, e se vi ha profitti maggiori in una anzichè in un'altra, la differenza dei profitti è effetto di un maggior rischio o di un maggior lavoro. Nè può la tassa essere rimborsata dal consumatore, perchè se si riuscisse in ciò per qualche prodotto, la concorrenza ristabilirebbe immediatamente l'equilibrio (1).

Da tutto ciò segue che la tassa, essendo ad un saggio uniforme e colpendo tutti i capitali in ragione del loro valore, non è altro che un'imposta sugli interessi medii e normali dei capitali, una diminuzione di questi interessi. Ma per essere generale ed uniforme, non altera punto il valore dei capitali. Se l'interesse corrente era del cinque per cento, e se per effetto di una tassa del dieci per cento discende al quattro e mezzo per cento, il valore dei capitali rimane immutato; sono i soli interessi che subiscono la diminuzione. Per la qual cosa, chi vende beni mobili od immobili, nessuna detrazione dovrà fare dal suo capitale a causa dell'imposta, e chi compra non potrà ottenerla, perchè, essendo la tassa generale ed uniforme, non troverà altro investimento che ne sia esente e si trovi perciò in condizione privilegiata; ben diversamente sarebbero gli effetti se la tassa alcuni ne colpisse, altri no, o lo facesse in diversa misura (2).

In tale ipotesi, l'imposizione di una nuova tassa sui profitti di un determinato investimento di capitali è di scemare non solo i profitti, ma anche il valore dei capitali, perchè sono resi meno produttivi dalla parte dei profitti che è pagata come tassa. D'onde, od espropriazione forzata di una parte di capitali in pro dello Stato ed a danno degli antichi possessori, od aumento di prezzo delle derrate a danno del consumatore, le inevitabili conseguenze di quella diversità di tasse.

Tali conseguenze sono tanto evidenti, che il Minghetti, dopo aver cercato con argomenti molto sottili di scemarne l'efficacia per ciò che riguarda il valore dei terreni, finì col confessarne l'esistenza.

Troviamo sia di somma importanza riportare testualmente le parole del Minghetti, il cui concetto difficilmente potremmo riassumere, senza alterarlo, anche lievemente (3):

---

(1) Bibliografia citata dal Baer: Rossi, *Cours d'économie politique*, tomo IV, lezione VI e VII. — STUART MILL, *Princ. of Pol. Econ.*, Vol. II, pag. 293, Edit. 1857. — FUOCO, *Saggi Economici*, Vol. I, pag. 75. Pisa, 1825.

(2) NITTI, *Scienza delle finanze*, 1907, pag. 404.

(3) Dell'ordinamento delle imposte dirette, *Nuova Ant.*, febr., p. 312.

« Io non risalirò sino alle teoriche del Carey, che il prodotto della terra non risponde neppure all'interesse dei capitali che vi furono immessi, o, in altri termini, che, sommando i miglioramenti successivamente introdotti nel fondo, codesta somma supera il prezzo corrente: mi terrò a considerazioni più pratiche, e dirò solo che il prezzo del fondo dipende dall'offerta e dalla domanda, e quindi da infinite circostanze di tempo e di luogo. Chi non sa quante sono le variazioni che avvengono nell'entrata agraria per effetto del prezzo delle derrate e dei salari campestri? Non fummo noi testimoni dell'aumento del prezzo dei commestibili? Non vedemmo i salari, quando ferveva il lavoro delle ferrovie e l'esercito era sul piede di guerra, divenire altissimi e poi ribassare? E che diremo di altre circostanze, come la costruzione di una strada, l'aprirsi di un nuovo mercato, le ferrovie e simiglianti? Tutte queste cose rimutano completamente il calcolo fatto dal compratore, tanto che la detrazione della fondiaria vi si confonde e diventa un accessorio. Solo allora l'argomento avrebbe quella efficacia che gli si vuole attribuire, quando non pure l'imposta fosse immutabile e fissa, ma fossero immutabili e fissi del pari tutti gli elementi del valore. E se dalla rendita passiamo al capitale, il che soprattutto nell'ipotesi del riscatto è necessario avvertire, quivi entra eziandio come elemento principale del calcolo il saggio dell'interesse ».

Il Minghetti, nel suo culto pei catasti, rendeva omaggio involontario al principio dell'imposizione sul valore dei capitali; lo Scialoja, col volere per le industrie e pei commerci una tassa sul valore presunto del capitale di fondazione ingegnava di temperare l'ingiustizia dell'imposizione sull'entrata. Ma dai loro scritti, sia se destinati al pubblico in genere, od ai Membri del Parlamento in ispecie, risulta che, e l'uno e l'altro, per non aver osato di rinunciare alla rendita come base dell'imposta, avevano dovuto fare sforzi inauditi: il primo per provare che i catasti sono l'espressione delle entrate che valutano con sufficiente esattezza; il secondo per dimostrare l'esistenza del rapporto tra entrata e valore capitale; accordo che il Baer ed altri non hanno voluto riconoscere nella proprietà fondiaria (1).

---

(1) Vedi nella *Nuova Antologia*: A. SCIALOJA, *Dei tributi diretti e della loro sistemazione in Italia*, maggio, luglio, ottobre 1867; ID., *Suggerimenti relativi alla riforma dell'imposta sull'entrata*, giugno 1868. — G. ARRIVABENE, *Della relazione tra l'imposta fondiaria ed il prezzo dei prodotti agrari*, agosto 1868 — e poi gli articoli del Minghetti citati in precedenza.

Quanto all'appunto che il progetto di legge avesse per effetto di aggravare specialmente alcune provincie del regno, esso era stato mosso in modo molto vivo, pure nessuno aveva indicato il fondamento di tale asserzione.

L'unico punto, in cui si stabilivano norme non applicabili a tutte le provincie del regno indistintamente, era l'art. 3, ove era detto che le mappe esistenti, ma incomplete ed irregolari, dovevano essere completate e regolarizzate. Il rilevamento del terreno, operazione puramente geometrica che non implicava alcuna estimazione, essendo già fatto, non pareva al Ministro che occorresse rifarlo e spendere per tale lavoro altri 30 milioni. Però, poichè una parte delle mappe esistenti era irregolare od incompleta, alcune perchè fin dalla loro formazione non rappresentavano le singole particelle di terreno, ma solo le grandi masse di cultura (Sardegna), altre perchè non vennero tenute al corrente delle mutazioni di cultura e delle suddivisioni di proprietà, si era divisato di introdurre in esse ciò che mancava, e, ciò fatto, esse dovevano trovarsi nell'identica condizione delle mappe che dovevano formarsi completamente a nuovo.

Se il progetto, anzichè accennare alla conservazione delle mappe, avesse prescritto la conservazione dei catasti, si comprenderebbe l'appunto di disuguaglianza, in quanto che le provincie, in cui il catasto non esisteva, sarebbero venute ad essere stimate in base al reddito attuale, mentre quelle ove esisteva il catasto avrebbero avuto per fondamento della stima dei terreni lo stato di fatto quale era all'epoca in cui esso fu formato. Ma nessuna assolutamente delle disposizioni del progetto poteva dar luogo a sospetti di questo genere. Anche là dove attualmente funzionava un regolare catasto geometrico, dovevano essere riportate sulle mappe tutte le variazioni necessarie, affinchè esse rappresentassero l'attuale cultura di ogni singolo apprezzamento, e le operazioni estimali dovevano poi procedere in tutto il regno in modo perfettamente uniforme, così che si dovevano avere dappertutto tariffe compilate colle stesse norme ed applicate a tutti gli appezzamenti di terreno con identico criterio, e riuscisse possibile poi di procedere alle operazioni di secondo e terzo stadio, paragonando e conguagliando le tariffe tra loro, senza dovere nuovamente discendere a ripetere l'estimazione di tutta la proprietà per conoscere la rendita complessiva dei Comuni e delle Provincie.

La Sotto-Commissione per l'inchiesta sui Catasti, presieduta dal Senatore Caccia, intorno al valore delle mappe esistenti, ed intorno alla spesa necessaria per compensare ed eseguire la stima, era ve-



nuta alle seguenti conclusioni, sulle quali riposava poi gran parte del progetto Minghetti:

1° Che 4295 Comuni erano forniti di regolare catasto geometrico particellare, e non necessitava ulteriore spesa per la misura e la formazione delle mappe particellari.

2° Che i 368 Comuni della Sardegna erano anche forniti di un catasto geometrico, ma avrebbero dato luogo ad una spesa di L. 2.655.010 (L. 1,09 per ettaro) onde ridurre a particellari le mappe attuali, fatte per masse di cultura.

3° Che la spesa da sostenere per la formazione di queste mappe nei 3719 Comuni, con 12.663.999 ettari tuttora sforniti di catasto geometrico, sarebbe ascesa a L. 30.860.000.

4° Che la spesa totale per la formazione del catasto, cioè quella testè indicata e quella necessaria al nuovo estimo in tutto il regno, all'impianto dei registri censuari, alla coppia delle mappe, ecc., sarebbe rimasta inferiore ai 55 milioni di lire.

5° Per spendere convenientemente quella somma, giudicò necessario e sufficiente l'intervallo di cinque anni, alla fine dei quali si sarebbe avuto il catasto generale.

Da tali conclusioni si poteva facilmente dedurre che, essendo noi così ricchi in materia di mappe parcellari, da averle in condizioni soddisfacenti per un territorio di circa dodici milioni e mezzo, e da non dover fare che lavori secondari di complemento per altri due milioni e mezzo di ettari, noi si fosse in una condizione vantaggiosissima, ciò che era in evidente contrasto con quanto era stato detto e dichiarato dal Governo a proposito del disordine regnante nei catasti esistenti.

Certo nei vecchi catasti esistevano dei rilevamenti particellari, ma per poco che si esaminino le risposte date dagli uffici incaricati della loro conservazione, ai quesiti proposti dalla Sotto-Commissione (1), risulta che quei catasti, fin dalla loro formazione, lasciassero non poco a desiderare quanto ad esattezza di misura, e che inoltre le variazioni avvenute dall'epoca della loro formazione erano state tali e tante, che la loro conservazione, spessissimo trascurata, era insufficientemente esatta perfino nei casi in cui fu eseguita.

Tutto quanto è stato detto innanzi al riguardo del disordine dei catasti, in sostegno di diversi argomenti, potrebbe essere ripetuto, a sostegno dell'opinione di coloro i quali ritenevano che il progetto Min-

---

(1) Vedi pag. 362 e segg. del progetto Minghetti.

ghetti fosse troppo ottimista, poichè, considerando il numero delle variazioni che, specialmente per effetto dello sviluppo incessante della piccola proprietà, dovevano essere avvenute nella forma e nella estensione dei singoli appezzamenti, risultava evidente che si era ben lontani dal poter affermare realizzata la seconda delle condizioni necessarie a rendere veramente utilizzabili le mappe esistenti per gli scopi di un catasto parcellare.

La situazione era dunque questa: che, servendosi delle mappe esistenti, il catasto non sarebbe riuscito esatto, e, rifacendole tutte, il dispendio di tempo e danaro sarebbe stato tale da superare di gran lunga le previsioni della Commissione Menabrea; dispendio eccessivo se il catasto dovesse proporsi, come era nell'intento del Minghetti, scopo puramente fiscale e non probatorio.

In conseguenza, si proponeva che, trattandosi di scopi puramente fiscali, ci si dovesse tener paghi di una approssimazione per la quale, pur essendo necessaria e sufficiente all'equo riparto dell'imposta, non era assolutamente indispensabile un catasto parcellare, o che si rifacessero le operazioni per intiero, ed in tal caso si traessero tutti i vantaggi possibili di un lavoro sì importante, facendolo servire come pubblico documento che constataste, regolasse e conservasse i diritti sulla proprietà.

Una soluzione intermedia suggerita dall'Ami (1) era questa: che si limitasse la formazione del catasto probatorio a quei Comuni che potessero e volessero averlo, senza caricare di una spesa gravissima quelli poveri od alpestri, pei quali l'operazione non poteva riuscire convenientemente remuneratrice.

Quanto alla preferenza che si voleva dare a qualcuna delle legislazioni attualmente esistenti, che avesse fatto miglior prova, applicandola a tutto il Regno, anzi che passare ad una legge nuova, sarebbe stato necessario affermare che dall'epoca cui risaliva quella tal legge, per lo meno vecchia di cinquant'anni, fino al momento attuale, non si fosse fatto alcun progresso negli studi catastali. Non era certamente illogico il suggerimento di tener conto di quanto fosse di meglio nelle legislazioni precedenti, ma d'altra parte, per copiarne una sarebbe occorso, per di più, che le condizioni attuali dell'Italia rispetto alla proprietà fondiaria ed all'imposta che la gravava, fossero le stesse del Lombardo Veneto nel 1828, o dello Stato Pontificio prima del 1835, o della Toscana

---

(1) AMI, *op. cit.*, pag. 225.

prima del 1834, poichè la bontà delle leggi non si può giudicare in astratto, ma relativamente ai paesi ed alle condizioni nelle quali debbono essere applicate.

Ma il progetto non venne discusso, nè allora (1), nè nel caso di successiva presentazione per parte dello stesso on. Minghetti (2), nè quando l'on. Depretis, nel 1877, tornò a pensare al riordinamento dell'imposta fondiaria (3).

#### § 4.

Il progetto sul riordinamento dell'imposta fondiaria, presentato dal Magliani il 28 aprile 1882 e poi ripresentato nel dicembre dello stesso anno, ricomparve dinanzi il Parlamento il 21 dicembre 1882, d'onde non uscì approvato che nel febbraio 1886, diventando la legge 1° marzo 1886, n. 3682.

Una variante tra i progetti precedenti e quest'ultimo consisteva che mentre in quelli il fine finanziario per la perequazione dell'imposta aveva la precedenza, questa volta, in seguito al volere ed alle modificazioni apportate dalla Commissione parlamentare, il fine civile per l'accertamento della proprietà immobiliare non era perduto di vista, anzi si pensava che, con poche modificazioni al nostro Codice, esso catasto potesse servire come base di prova, od almeno come presunzione legale di proprietà, onde si richiedeva la delimitazione in contraddittorio fra i possidenti limitrofi e la terminazione dei loro fondi.

(1) Dei vari disegni di legge presentati alla Camera, alcuni furono profondamente modificati, altri vennero respinti, e tra questi quello che prescriveva la registrazione di tutti gli atti, sotto pena di nullità; e ciò perchè si insinuò il sospetto o pregiudizio che il provvedimento dovesse riuscire più grave per alcune provincie che per altre. Essendo caduto proprio il progetto che avrebbe procurato all'erario la maggiore entrata, il Ministero dovè sospendere la presentazione di tutte le leggi di spesa e tra queste quella per il catasto.

(2) *Atti Parlam. (Doc.)*, N. 61, 1875. — *Id.*, Perequazione dell'imposta fondiaria, 16 marzo 1876, N. 35.

(3) *Atti Parlam.*, 10 marzo 1877, N. 76. Questo progetto si informava bensì al precedente, ponendo a base dell'estimo la stima peritale che doveva aver luogo per classi e per tariffe, come pure ne seguiva lo stesso procedimento perequativo, ma si limitava, pel momento, al primo stadio, cioè alla perequazione ed al catasto per Comuni, rimandando all'avvenire la perequazione fra Comuni nella provincia e tra le provincie fra loro.

Dovevano sparire i contingenti compartimentali; restavano bensì i contingenti comunali e provinciali, ma non più come somma da ripartire, sibbene come totale delle singole aliquote pagate dai possidenti compresi nel Comune e nelle provincie e ciò perchè, determinata con criteri e metodi uniformi la rendita imponibile di ogni particella, ed essendo essa rendita ragguagliata proporzionalmente a quella di tutte le altre, veniva meno la ragione dell'esistenza dei contingenti.

Intanto, poichè per la compilazione del nuovo catasto, dato il proposito di ottenere un risultato preciso, sarebbero occorsi almeno venti anni, la Commissione parlamentare proponeva, nelle disposizioni transitorie, alcuni sgravi che, resi indispensabili dallo stato della proprietà fondiaria, non potevano essere rimandati al giorno in cui, alla attuazione del nuovo catasto, essa si trovasse sgravata in conseguenza di detta perequazione. Fra gli sgravi proposti, era inclusa la abolizione dei tre decimi di guerra attualmente sovrimposti, e ciò quanto al primo dopo cinque anni, al secondo dopo dieci, al terzo dopo quindici dalla proclamazione della legge (1).

L'impressione generale, prodotta dal progetto, fu che il ministro Scialoja avesse cercato di incarnare in esso gli ideali estetico-politici della perfetta regolarità ed uniformità legislativa della distribuzione, matematicamente esatta, dei diritti, doveri ed oneri, ma, si scorgeva ancora la mano del ministro delle Finanze, il quale si prefigge lo scopo della perequazione, da compiersi con certi metodi, ma mirando alla fissazione del contingente generale dell'imposta e si limita a consolare il proprietario, incerto e diffidente, coll'argomento della costante tendenza dei terreni a salire in valore.

La Commissione, distingueva tra caseggiati rustici ed urbani, stabiliva che la valutazione dei terreni dovesse essere basata sulla analisi peritale del prodotto, e quindi diversa da quella proposta dal Ministro, e proponeva ancora che, nella misura e rilevamento dei terreni, non si dovesse tener conto dei miglioramenti che il possessore dimostrasse di aver fatto posteriormente al giorno in cui la legge andrebbe in vigore, e di ciò le si dava ampia lode, ma il progetto non era sostanzialmente mutato per questo e, dopo le prime critiche mossegli, l'opinione pubblica cominciò a temere che non si fosse raggiunto lo scopo proposto, quello di dare al paese un catasto geometrico particellare, che assicurasse i possessi, facilitasse i trapassi e rendesse agevole il credito fondiario ed agrario.

---

(1) *Atti Parlam.*, 21 dic. 1882 Doc.), N. 54 A. Vedi Relaz. del Tit. II dello schema di legge, pagg. 358-367.

Una prima critica fondamentale, mossa al progetto, era questa: che il catasto proposto, anzi che eliminare la sperequazione, l'avrebbe accresciuta o creata dove non esisteva; si contestava, insomma, la necessità od utilità del catasto. Questo potrebbe condurre alla perequazione ove la stima si facesse direttamente ed individualmente, ma dal momento che era inteso che essa dovesse essere condotta per categorie, cioè, per classi e per tariffe, l'approssimazione che ne risulta non è giustizia (1). La necessità di rivedere il conguaglio del 1864 veniva considerata come inesistente, ora che i prezzi, dopo aver salito fino al 1874, avevano iniziato la discesa, per avvicinarsi precisamente a quelli in base ai quali il conguaglio era stato fatto (2). Tale essendo lo stato reale dei fatti, era erroneo asserire che la perequazione del 1864 fosse troppo antica; antico sarebbe stato invece il progettato catasto perchè i calcoli sarebbero stati fatti in base ai prezzi del dodicennio precedente ed applicati venti anni dopo, come se si avesse la certezza matematica ed assoluta che nello spazio di trentasei anni almeno, le vicende del mercato dei metalli nobili, la lotta tra bimetallismo e monometallismo, liberismo e protezionismo, e tutte le altre opposte tendenze alla conservazione dei prezzi, continuamente all'opera, non facessero temere mutamenti la cui misura e direzione non era dato prevedere.

Quanto alla speranza di rendere il catasto strettamente giuridico, si stimò assolutamente impossibile che esso potesse tenere le veci di un titolo traslativo di proprietà; tutt'al più esso farebbe fede della giacitura e classificazione dei terreni. Perchè il catasto potesse rispondere alle speranze concepite su di esso come elemento probatorio, era evidente la necessità di un registro di carico e scarico per ogni particella, per notarvi ogni passaggio di proprietà, le ipoteche e relative cancellazioni, le servitù che man mano nascono e si estinguono, ecc.; occorrerebbe, insomma, un lavoro lungo, complicato e dispendioso (3). Ad ogni modo, piuttosto che introdurre le progettate modificazioni nel codice, si consigliava di prescrivere che negli atti traslativi di proprietà, le parti fornissero la esatta misurazione e posizione dei fondi e le altre indicazioni necessarie allo scopo il quale sarebbe raggiunto, ma a spesa delle parti, o con aggravio per lo Stato infinitamente minore (4).

(1) *Atti Parlam.* 28 nov. 1885. Rinaldi A., pag. 15319.

(2) *Id.* 26 nov. 1885. Di San Giuliano, pag. 15216.

(3) *Id.* 28 nov. 1885. Discorso Giolitti, pag. 15308.

(4) *Id.* id. A. Rinaldi, pag. 15322.

A questi appunti di indole generale moltissimi altri se ne aggiunsero, di indole particolare, ma non per questo meno importanti. Così si obiettò alla mancata deduzione dei debiti nella valutazione della rendita fondiaria imponibile, mentre essa veniva fatta per la ricchezza mobile; alla insufficiente limitazione della sovrimposta comunale e provinciale; alla incongruenza di ritenere la rendita accertata come fusa per lunghi cinquanta anni, ecc. Aggiungasi ancora le proteste di quei compartimenti che si ritenevano sarebbero stati maggiormente gravati dalla perequazione, quali la Toscana per la quale si asseriva che fin dal 1864 non si erano usati temperamenti abbastanza equitativi (1), ed il compartimento di Napoli e di Sicilia, nei riguardi dei quali, in conseguenza del fatto che i contratti spogliati si riferivano, nella massima parte, alla piccola proprietà per la quale si pagano prezzi più alti, i saggi di investimento usati erano stati più elevati, che altrove e che le successive del 1867 e 1880 non avevano interamente eliminata tale ingiustizia (2), mentre il nuovo catasto sorprende la proprietà rurale delle provincie meridionali in un periodo anormale, poichè la coglieva proprio nel momento in cui avveniva la divisione dei beni ecclesiastici e baronali (3).

Di tali obiezioni alcune avevano veramente una base reale, ma molte altre erano perfettamente ingiustificate.

Un catasto che, pur limitandosi all'accertamento della proprietà, e che, senza assumere tutti i titoli di un catasto probatorio, offra il vantaggio di definire i confini, la superficie ed altri dati necessari nei trapassi per vendite, successioni, ecc., non può menomamente arrestare lo sviluppo della proprietà fondiaria; le assicura anzi una vita tranquilla, ponendo fine ad uno stato di incertezza e dubbio sull'ordinamento definitivo cui possa arrivare il tributo fondiario (4).

Senza dubbio la fissità dell'imposta presenta gravi inconvenienti, ma ha anche il vantaggio di dar tregua ai contribuenti della classe agricola, poichè in tal modo essi sanno che i loro pagamenti avranno luogo entro un certo limite e per un dato termine.

A parte la proposta dell'onorevole Canzio (5), il quale avrebbe

---

(1) Vedi pag. 25 cit. Relazione Commissione pel congruaglio provvisorio 1864.

(2) *Atti Parlam.* 26 nov. 1885. Discorso Di San Giuliano, pag. 15218.

(3) *Id.* 28 nov. 1885. Discorso Corleo, pag. 15303.

(4) *Id.* 1º dicembre 1885, pag. 15363. Discorso Visocchi.

(5) *Id.*, pag. 15366. L'on. Canzio negava che il catasto estimativo fosse di eccitamento alla produzione, mentre affermava che la ricchezza mobile aveva



voluto che il catasto fosse unicamente geometrico e descrittivo, da servire soltanto agli effetti giuridici e civili, e che l'imposta fondiaria si applicasse al reddito vero, annuo, secondo le denunzie sindacate da apposite Commissioni, si osservava che il sistema del catasto non potrebbe essere efficacemente sostituito dall'imposta sulla rendita, proposta dall'onorevole Di San Giuliano e da molti altri, i quali si valevano dell'argomento che i miglioramenti agricoli, compiuti entro i cinquant'anni, non sarebbero stati compiuti, per la semplice ragione che neppure l'imposta sulla rendita conduce alla perfetta distribuzione del tributo.

D'altra parte, esisteva per l'adozione dell'imposta sull'entrata una grande difficoltà, opposta dall'altezza dell'aliquota della ricchezza mobile (1). Comunque, pur adottando le due tasse insieme, poichè sarebbe stato necessario abbandonare la fondiaria ai Comuni, non veniva meno per questo l'opportunità, anzi, la necessità del catasto. E ciò intese molto bene il radicale on. Sacchi (2). Era anch'egli un fautore dell'imposta sull'entrata, ma, pensando che la proprietà territoriale ha cessato di avere un valore ed una funzione politica, almeno per alcune date classi, tanto più che, dopo l'estensione del suffragio politico a tutti quanti hanno la capacità di esercitarlo, essa proprietà non è più che una speciale condizione economica di un certo numero di cittadini o speciali individui, una volta stabilito l'accordo sull'avvenire dell'imposta, se anche la catastazione non desse il risultato ideale, matematicamente esatto, non si poteva però respingerne il concetto, tanto più che essa sarebbe indispensabile magari anche per l'applicazione dell'imposta sull'entrata.

Come a ragione osservavano l'on. Sonnino e l'on. Giolitti, la maggior parte delle obiezioni sollevate contro il catasto non erano dovute all'intimo convincimento degli oratori; questi, specialmente nell'imminenza delle elezioni generali, avevano subito l'influenza delle passioni e timori regionali. Il paese si era infatti diviso in due grandi partiti: uno composto da coloro che sentivano tutti i danni delle crisi agrarie, ed un altro, composto dalle provincie meridionali le quali, nell'atto di rivolgere la propria agricoltura, temevano che la legge

---

fatto progredire le industrie. Fra coloro che erano incerti sul valore del catasto estimativo era anche l'on. Di Rudinì. V. *Atti Parlam.* 3 dic. 1885; pag. 15437.

(1) *Atti Parlam.* 4 dic. 1885, pag. 15466. Disc. Sonnino-Sidney.

(2) *Id. id.* pag. 15451.

in discussione le arrestasse in questo processo di trasformazione, dal qual solo speravano salvezza.

Il torto poteva ascriversi da una parte al Governo perchè, portando alla Camera una questione non ancora matura, aveva suscitato così un conflitto di interessi tra le due parti d'Italia; ma più ancora, era il ridestarsi di dolorosi ricordi che suscitava, nel paese, specialmente in Sicilia e Napoletano, tali diffidenze che parlare a quelle popolazioni di catasto, era come parlare di disastro.

La discussione si trascinò per molte sedute; lunghissima fu quella sugli articoli del progetto; sospesa nel dicembre 1885, essa fu ripresa nel gennaio 1886 e venne chiusa nel febbraio.

Ma l'odissea del catasto non era ancora finita. I due decimi sull'imposta fondiaria, che erano stati aboliti solo da poco tempo, per le maggiori spese richieste dal Ministro della Guerra e della Marina, il Magliani propose il ripristino dei due decimi dianzi aboliti (1); ma la Commissione parlamentare, senza neppure attendere la discussione in Parlamento sulle spese militari, respinse il progetto e ritirato fu anche quello del Grimaldi del 1889 pel ripristino di un solo decimo. Questo fu però reimposto nel 1894 allorchè il ministro Sonnino propose il ritocco generale ed aggravamento di tutti i tributi.

Ma ben più grave e dolorosa fu la sorpresa del paese, specialmente nell'Alta Italia, allorchè il Boselli (2), accennando alle condizioni del nostro bilancio, alle spese già sostenute pel catasto oltre il prestito e quelle ancora da sostenere e che si prevedeva sarebbero state di gran lunga superiori al previsto, propose di arrestare la continuazione dei lavori, almeno per quanto riguardasse il catasto estimativo e proseguire invece quello geometrico particellare, conducendolo a termine prima nelle provincie che ne avevano chiesto l'acceleramento e poi nelle altre.

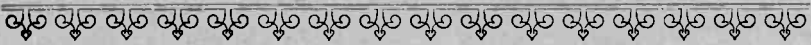
Il relatore on. Di Broglio si oppose alla sospensione, obbietto persino all'aggiornamento delle mappe, ma prevalse il partito di coloro che non avevano fede alcuna nel catasto estimativo, e dalla parte dei quali era decisamente passato l'on. Sonnino, che mise in rilievo gli sconcertanti risultati ottenuti dalle operazioni di stima e, potremmo anche dire, l'on. Luzzatti il quale lealmente riconobbe che in qualche provincia l'estimo nuovo aveva dato *risultati strani*.

La legge di sospensione porta il N. 23, sotto la data del 21 gennaio 1877.

---

(1) *Atti Parlam. (Doc.)* N. 223. 1° dic. 1888.

(2) *Id.* 25 nov. 1895, N. 166.



## CAPITOLO II.

### L'imposta sui fabbricati.

---

SOMMARIO. — Cenno storico sulla legislazione pei fabbricati (La unificazione dell'imposta; la legge del 1865 e la revisione; l'abolizione dei ricorsi all'autorità giudiziaria; la quistione delle esenzioni; i fabbricati nella legge sul catasto del 1886).

Dagli stessi studi, dai quali ebbe origine il conguaglio provvisorio dell'imposta pei beni rurali, derivò la perequazione dell'imposta sugli immobili urbani. L'anno seguente, la legge del 26 gennaio 1865 (1) introduceva per questi ultimi il sistema della tassazione dedotta dal reddito reale o presunto, sanciva il principio dell'aliquota uniforme in tutto il Regno (2), determinata più tardi nella proporzione del 12,50 % di reddito imponibile, dichiarava esenti dall'imposta, oltre gli edifici pubblici, le abitazioni dei coltivatori ed i fabbricati addetti ai servizi dell'agricoltura, rendeva obbligatorie per i proprietari le denunzie del reddito e l'accertamento tenevasi valido per un quinquennio.

Questa legge proponevasi di perequare l'imposta e ad un tempo di accrescere il profitto della finanza; l'unificazione ebbe effetto nel modo più razionale e più equo che potesse venire ideato, ma la molesta necessità della dichiarazione del reddito non lasciò scorgere

---

(1) Vedi *Atti Parlam.*, « Unificazione dell'imposta sui fabbricati », progetto Minghetti del 17 marzo 1864, pag. 1591. Legge N. 2136 del 26 gennaio 1865.

(2) *Id.*, « Aliquota uniforme nell'imposta sui fabbricati », progetto Sella 14 marzo 1865, Vol. VI, pag. 4205. Legge N. 2276 dell'11 maggio 1865.

tutto intero ai contribuenti il pregio del sistema, nè procurò alla finanza tutto il beneficio che essa ne sperava. In particolar modo, l'accertamento dei redditi presunti e la separazione dei fabbricati rurali dagli urbani dettero origine a conflitti tra gli agenti della finanza ed i contribuenti (1).

A togliere il motivo e l'occasione di tali conflitti, come a tutelare maggiormente gli interessi della finanza, provvide l'amministrazione con opportune proposte contenute nella legge dell' 11 agosto 1870 (2) e con più solerte applicazione della tassa.

Ma, dopo circa tre anni, la legge del 14 giugno 1874 passava ad abrogare l'art. 14 della legge 11 agosto 1870, colla quale venivano assegnati alle provincie 15 centesimi dell'imposta sui fabbricati (3).

Dopo queste sommarie indicazioni, ci si potrebbe domandare se tali riforme avessero raggiunto l'intento di perequare, in qualche misura, l'imposta; se almeno le più rilevanti disuguaglianze fossero scomparse fra le diverse regioni.

Al Morpurgo (4) pare che la risposta non fosse dubbia. Il criterio diretto della rendita, a cui tale perequazione fu informata, deve aver prodotto, almeno in gran parte, quegli effetti che invano si era sperato di ottenere pei beni rustici coi criteri indiretti dei fitti e dei contratti di compravendita. Tranne un certo numero di errori, i quali sono assolutamente inevitabili, l'imposta doveva ritenersi equamente applicata, anzi applicata con tanta naturale equità distributiva, che le notizie ad essa relative debbono ritenersi l'indice più sicuro del vario grado di ricchezza dei centri urbani e delle popolazioni in essi agglomerate a quei tempi.

Abbiamo già discorso della legge dell' 11 maggio 1865, n. 2226, per la quale si abbandonava per la stima dei fabbricati il sistema prettamente catastale, prendendo invece per base la rendita reale rilevata dalle dichiarazioni controllate dei cittadini, per cui l'imposta sui fabbricati, da imposta di contingente quale era in ogni parte d'Italia, venne convertita in imposta di quotità.

Ma questo sistema di tassazione il quale, nello stabilire la base

---

(1) MORPURGO, *op. cit.*, pag. 58.

(2) *Atti Parlam.*, « Volture catastali e tassa sui fabbricati », progetto 11 marzo 1870, N. 53 del Ministro Sella. Legge N. 5781, Alleg. G dell'11 agosto 1870.

(3) *Id.*, progetto Minghetti N. 31 del 27 nov. 1873 Legge 14 giugno 1874, N. 1961.

(4) MORPURGO, *Op. cit.*, pag. 59.

dell'imposta, abbandona le medie e le ipotesi catastali, per cercare la realtà della rendita, ripugna per sua natura all'immobilità; la realtà della rendita di oggi non è quella di ieri, per cui chi volesse seguirla, deve muoversi con essa. Nel suo concetto generale ed astratto, il sistema della tassazione della rendita reale implica la necessità di rinnovarne ogni anno l'accertamento, tuttavia, trattandosi di fabbricati, il concetto di mobilità incessante dell'accertamento non poteva non essere applicato con qualche temperamento. Ciò vuol dire che il sistema della tassazione della rendita reale, applicato alla proprietà edilizia, deve essere, per così dire, una qualche cosa di mezzo tra il sistema prettamente catastale, che per via di concetti prestabiliti e medie determinate pone la base dell'imposta e la tiene inalterata, ed il sistema della tassa sulla ricchezza non fondiaria, che la mobilità di essa segue incessantemente.

Ed appunto a ciò sembra che avesse mirato la legge del 1865, la quale, con un doppio sistema di revisioni parziali e revisioni generali, mirava a mantenere al livello della verità la base dell'imposta, senza indurre quella incessante mobilità che non sarebbe conciliabile colla natura della rendita che si tratta di colpire.

Tuttavia sorse il dubbio se la disposizione della legge del 1865, che ordinò dopo cinque anni la revisione generale della base dell'imposta, implicasse il concetto di una revisione quinquennale periodica, o non fosse che uno speciale temperamento che non dovesse avere ulteriore applicazione. Sembra però che il concetto della revisione periodica non fosse l'ultimo nell'animo del legislatore. Infatti quale altra ragione logica poteva dettare la disposizione dell'articolo 20 di quella legge, se non la ragione desunta dalla natura del sistema, il quale, mirando a tassare la rendita nella sua realtà, non può volere l'immobilità?

Tuttavia il Governo, interpretando letteralmente il disposto dell'art. 20 della legge del 1865, compiuto nel 1866 il primo accertamento, promosse ed attuò nel 1871 la revisione quinquennale, ma poi si arrestò e nessuna altra revisione ebbe luogo fin d'allora.

Non mancarono però in Parlamento gli eccitamenti ed i reclami, poichè la revisione della base dell'imposta è non solo questione di logica, ma anche di giustizia distributiva, finchè tali eccitamenti e reclami vennero convertiti in un formale ordine del giorno votato nella seduta del 2 dicembre, così concepito: « La Camera invita il Governo a presentare entro il 1876 una proposta di legge sulla revisione dell'imponibile dei fabbricati ».

Però, mentre quell'ordine del giorno non si poteva considerare

che come il concretamento di una discussione nella quale si era unicamente trattato del tempo in cui avrebbe avuto luogo la revisione sui fabbricati, il Governo ne allargò il mandato, pensando che un progetto di revisione di imposte abbracciando, implicando l'argomento della revisione della rendita, ed i procedimenti per tale determinazione non rispondendo più allo scopo di una giusta e perequata distribuzione del tributo, occorresse una nuova legge (1) che oltrepassasse gli stretti confini di una revisione generale.

L'art. 1 prescriveva che nel 1878 si dovesse fare una revisione generale dei fabbricati, accertando i redditi, le cui cifre avrebbero servito di base per l'applicazione dell'imposta dal 1° gennaio 1879.

Gli agenti delle imposte, coi dati desunti dai nuovi registri catastali, dovevano riempire apposite schede, nelle quali doveva esser fatta la descrizione degli edifici, omettendo la cifra del reddito, che doveva essere indicata dai proprietari, i quali dovevano restituirli entro due mesi.

Era premesso che la cifra del reddito fosse concordata tra il proprietario e l'agente dell'imposta, una facoltà che era stata esplicitamente ammessa per la prima volta con l'art. 81 del regolamento 25 agosto 1870 per l'accertamento dei redditi di ricchezza mobile ed ebbe conferma colla legge del 23 giugno 1873 sui fabbricati.

Importante questione trattata dal disegno di legge era quella delle contestazioni facili a sorgere nel calcolo del reddito, per cui si facevano opportune modificazioni nel procedimento relativo a tale calcolo, ma, in pari tempo, si aboliva il diritto di ricorso all'autorità giudiziaria, già consentito dalla legge dopo la pubblicazione del ruolo.

Esistevano già tre leggi (2) le quali sottraevano al giudizio dei Tribunali ordinari le questioni della determinazione della materia imponibile, e ciò si capisce facilmente, poichè i redditi di ricchezza mobile, di natura incerta e variabile, meglio si inducono

---

(1) Progetto di legge Depretis, 5 dicembre 1876, N. 31.

(2) Legge 20 marzo 1865, Allegato E che, abolendo i Tribunali del contenzioso amministrativo, escludeva la competenza dell'autorità giudiziaria nelle controversie relative all'estimo catastale; — la legge 28 maggio 1867 che non ammetteva il ricorso alla autorità stessa contro la decisione delle Commissioni concernenti la semplice estimazione dei redditi di ricchezza mobile; — da ultimo la legge del 16 giugno 1874, N. 200 sulla tassa del macinato, dove si tolgono alla competenza di detta autorità le questioni sulla determinazione delle quote.



da conoscenza personale, dalle condizioni economiche del contribuente che da criteri fondati su dati certi e riconoscibili con dirette operazioni, come è chiaro del pari che la fissazione della quota macinabile di cento giri di contatore dipende da un complesso di coefficienti, ad apprezzare i quali occorrono cognizioni tecniche e scientifiche, tanto che i Tribunali fin che dovettero giudicare su tali controversie, non altrimenti le risolvevano che formando il loro convincimento sulla relazione di un perito. Così pure il legislatore del 1865 aveva ritenuto che la materia degli estimi catastali non si presti per propria natura alle contestazioni giudiziarie. Gli estimi sono formati con certi criteri uniformi che si applicano a determinate categorie di terreni censibili, e sono tutti preordinati alla migliore perequazione. Lasciare che, dopo fissati gli estremi, questi vengano contestati dinanzi i Tribunali, significa voler mettere a repentaglio la perequazione appena ottenuta; imperocchè il magistrato non essendo, per la natura de' suoi studi e del suo ufficio, versato nelle discipline catastali, non può che trarre argomento alla sua decisione da un giudizio peritale, che di necessità si risente dei sistemi, dei criteri personali del perito, più che informarsi esclusivamente, come dovrebbe, alle norme, ai criteri che presiedettero alla determinazione degli estimi.

Tutte queste considerazioni valevano non meno per quanto può concernere la valutazione del reddito dei fabbricati.

E' vero che detta valutazione è più semplice nei suoi elementi e meno legata a norme prestabilite, ma ha però sempre un carattere di generalità, come la determinazione degli estimi catastali, per cui a voler conseguire l'uguaglianza di trattamento, devesi tenere conto di tutti quei criteri che ugualmente si attagliano al maggior numero di costruzioni. Il che non avviene, se si abbandona la valutazione di tali redditi, dopo fatta dalle Commissioni, a parziali giudizi ordinari, determinati da apprezzamenti singoli e difformi.

D'altra parte le Commissioni Comunali, essendo composte in parte di persone nominate dal Governo, e per metà scelte obbligatoriamente tra i consiglieri comunali, ed in parte elette dai consigli dei singoli Comuni; e concorrendo a formare le Commissioni provinciali il Governo, il Consiglio provinciale e la Camera di Commercio, non si poteva dubitare della imparzialità e rettitudine dei loro giudizi.

Tutte queste considerazioni confermavano la convenienza, tanto nell'interesse dell'erario, quanto pel decoro dell'Amministrazione, ed anche nell'interesse dei contribuenti, di far cessare questa duplicità di giudizi in materia di valutazione dei redditi.

Un'altra importantissima questione era quella delle esenzioni. L'art. 2 della legge del 1865 stabiliva che sarebbero andate esenti dall'imposta le costruzioni rurali destinate esclusivamente alla abitazione dei coltivatori, od al ricovero del bestiame, od alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari, purchè tali costruzioni appartenessero ai proprietari dei terreni cui servono.

Il concetto di esentare le costruzioni rurali è ovvio, trattandosi che esse non costituiscono un cespite di entrata, ma piuttosto uno strumento di lavoro che serve alla produzione del reddito agrario già tassato con altre disposizioni, ed è appunto per ciò che la legge avea imposto delle razionali limitazioni al diritto di esecuzione. Ma nella applicazione di questi concetti l'Amministrazione, col regolamento del 25 maggio 1865, andò assai più innanzi e rifiutò il carattere di ruralità a quelle case che, non essendo isolate in campagna, fossero raggruppate in centri di Comuni o casali. La resistenza delle Commissioni, chiamate a decidere sulle controversie che nacquerò da tale interpretazione restrittiva della legge, ed un ordine del giorno votato dalla Camera dissuasero l'Amministrazione dal continuare in tale sistema, ma gravissime furono le conseguenze e le complicazioni derivate dall'abbandono del non giusto sistema d'interpretazione. Si dovè quasi rimettere sotto giudizio buona parte del già seguito accertamento dei redditi, onde far luogo, per via di reclami e di nuove indagini, alla revisione della tabella dei redditi di tutti i fabbricati di natura rurale, ma inscrivibili perchè posti in centri abitati. E siccome nella tabella dei redditi non era indicata la ragione dell'iscrizione di ciascun fabbricato, è facile comprendere quali difficoltà abbiassi dovute superare per raddrizzare, secondo la volontà della legge, la abolizione dell'imposta.

La questione della esenzione, nell'occasione della legge del 1870, non venne affatto sollevata, ma ora il Governo, di fronte alle molte questioni che affermava dover lamentare nell'applicazione dell'art. 2, N. 4 della legge 1865, credeva necessario di meglio chiarire con nuove disposizioni i concetti ai quali quell'articolo è informato. Ma la Commissione che ebbe in esame il progetto rifiutò di chiamare in vita la questione dell'ubicazione, sia perchè si trattava già di cosa giudicata, sia per la considerazione che, negando la esenzione ai fabbricati di natura rurale, ma che si trovano raccolti in centri di abitato, si viene a stabilire un'ingiusta disparità di trattamento tra le varie parti del Regno, determinata dalla sola circostanza dell'essere, per ragioni locali, le abitazioni dei coltivatori quasi generalmente sparse nella campagna, e là, come in quasi tutta l'Italia meridionale, sono raggruppate in centri di abitato.

Se poi si trattasse di meglio spiegare le condizioni per l'esenzione stabilita dalla legge del 1865, la Commissione concordava col Governo nelle restrizioni fatte al significato della parola *coltivatori*. Ma quanto alla speciale differenza ad un determinato terreno che volevasi stabilire per la costruzione rurale, onde riconoscerla tale ed esimerla dall'imposta, la Commissione non sapeva come decidersi ad accettarla, temendo che distinzioni troppo sottili non facessero che aprire l'adito a nuove questioni difficili e quasi impossibili a definirsi con soddisfazione della giustizia.

Nello svariato modo di essere delle aziende agricole è, nella maggior parte dei casi, impossibile stabilire quale terreno possa dirsi dipendenza del fabbricato che accoglie la famiglia dei coltivatori, e se al prodotto di questo o quel terreno specialmente serva quella costruzione che ha però per sua natura la destinazione di ricoverare il bestiame o conservare i prodotti agricoli.

Sembrò alla Commissione parlamentare che la natura della costruzione, la evidente sua destinazione e la condizione di essere proprietà di colui cui il terreno appartiene, fossero elementi sufficienti perchè, col buon criterio degli agenti fiscali e delle Commissioni giudicanti, l'esecuzione restasse circoscritta entro i limiti indicati dalla ragione di essa (1).

Fino al 1880 nessun ritocco fu fatto alle leggi sui fabbricati, poichè l'esonero dalle quote minime d'imposta sui terreni e fabbricati, proposto dal Ministro delle Finanze Seismit-Doda (2), non venne neppure discussa, e sorte non più felice toccò al progetto Magliani (3) per l'esenzione dalle sopratasse comminate dalla legge 23 giugno 1873 nella revisione generale dei fabbricati.

Quest'ultimo progetto venne però ripresentato nella legislatura successiva.

La legge del 23 giugno 1873 comminava una sopratassa corrispondente alla metà dell'imposta erariale di un anno sul reddito non denunciato o denunciato in meno, la quale doveva ormai essere applicata dopo che la legge del 7 giugno 1877, della quale abbiamo

---

(1) *Atti Parlam.* 1877, N. 31 A, Relazione Plebano, in cui è discussa anche la questione della natura dei redditi da dichiararsi e la determinazione della loro disponibilità.

(2) *Id.* (Docum.), 25 nov. 1878, N. 108. Relazione Pasquali 27 maggio 1879

(3) *Id.* (Docum.), 20 febbraio 1880, N. 28.

appena discorso, aveva irretrattabilmente accertato i redditi dei fabbricati.

Tuttavia sembrò al Ministro che lo stato della nostra proprietà edilizia fosse tale da non permettere che, anche in via punitiva, una imposta già gravosissima dovesse essere rinnovata dall'applicazione di una sopratassa, specialmente perchè questa avrebbe dovuto essere applicata ad una intera classe di cittadini, cioè a tutti i 75.795 industriali i quali avevano dichiarato il reddito in una misura che fu poi di molto elevata (1).

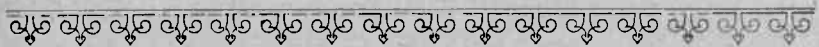
Fu in quella occasione che la Commissione parlamentare energicamente raccomandò al Governo di studiare il modo di temperare la tassa pei fabbricati, specialmente per quelli destinati all'industria, essendo persuasa che la gravezza dell'imposta riuscisse di sensibile danno alla produzione nazionale (2).

---

(1) *Atti Parlam.* (Docum.), 17 giugno 1880, N. 83. *Id.* (Documenti), 12 luglio 1880, Relazione Simonelli

(2) Un'altra revisione sui redditi dei fabbricati venne proposta nel 1889 dal Ministro Seismit-Doda col prog. N. 108 del 27 maggio, ed approvata con la legge dell'11 luglio 1889.

---



### CAPITOLO III.

#### L'imposta di ricchezza mobile e l'imposta sull'entrata.

---

SOMMARIO. — § 1. Cenno storico sull'imposta di ricchezza mobile fino al 1880.  
— § 2. Questioni attinenti all'ordinamento della ricchezza mobile in Italia. — § 3. Sonnino e l'imposta generale sull'entrata. — § 4. La tassazione della rendita pubblica. — § 5. Il piano finanziario Sonnino dinanzi al Parlamento (1894). — § 6. I provvedimenti finanziari Boselli.

##### § 1.

L'imposta di ricchezza mobile fu proposta nel 1862 dal Ministro Sella, allo scopo di unificare le varie tasse che nei singoli Stati, prima dell'unificazione nazionale, colpivano i diversi rami della ricchezza mobile.

In Piemonte era stata introdotta nel 1853 e modificata nel 1856, la legislazione francese sull'imposta detta « delle patenti » la quale, costituita nel marzo del 1791, soppressa nel 1793, ristabilita nel 1795, era stata coordinata nel 1844 e modificata nel 1850 e, quasi tal quale, introdotta nel Piemonte tre anni appresso. Criteri generali di tassazione adottati dalla legge erano: la qualità dell'industria, del commercio e della professione esercitata dal contribuente, la popolazione del centro in cui abitava, il fitto dei locali destinati ad uso di servizio ed abitazione, la somma degli strumenti di produzione di cui disponeva.

In Toscana vigeva una tassa detta « del commercio », ma più che colpire l'esercizio del commercio, essa era un complemento dei diritti doganali.

Nelle provincie lombarde vigeva la tassa di « arti e commercio »,

che, introdotta nel 1805 ed abolita nel 1814, era ristabilita nel 1820, colla differenza che, mentre dapprima con gli esercenti d'industrie e commercio comprendeva le professioni liberali, queste ne erano ora esentate.

Nel Parmense esisteva fin dal 1832 un'imposta sulla industria ed il commercio, non molto dissimile da quella delle « patenti » vigente in Piemonte.

Nel Modenese, la legge del 27 novembre 1849 assoggettava i banchieri, commercianti ed industriali in genere, ad una tassa annua di 1½ 0/0 sui capitali fissi e circolanti, impiegati nel loro commercio ed industria, ma con esenzione del commercio ed industria al minuto.

Nelle provincie ex-Pontificie la legge del 29 novembre 1850 divideva tutti gli esercizi in dieci categorie, ciascuna delle quali era divisa in due serie, cui veniva applicato un diritto fisso diverso a seconda della località in cui l'esercizio risiedeva.

La nuova imposta unificata venne estesa a tutta l'Italia nel 1864 (1). Da quella data essa fu più volte modificata, e sembra che i rimaneggiamenti apportati abbiano risposto alle speranze in essi riposti; infatti, mentre le varie imposte non unificate davano un provento di appena 14 milioni, nel 1869 le riscossioni aumentarono a 119 milioni di lire.

Uno dei rimaneggiamenti più importanti fu quello apportato dalla legge dell'11 maggio 1865. Secondo la legge del 1864, l'imposta di ricchezza mobile, ordinata nella forma di tassazione diretta per contingente, con numerosi criteri indiziari della ricchezza, colpiva come tassa fissa le fortune minime, come tassa graduale i redditi da 250 a 500 lire, come tassa normale gli altri, ma sempre tenendo conto della diversificazione dei redditi. La legge del 1865 aboliva la tassa graduale con effetto retroattivo ed in pari tempo, considerando che l'aliquota per contingente era risultata in media di L. 3,78 per tutto il Regno, sebbene in alcune provincie non avesse toccato che una lira ed in altre raggiunto il massimo consentito, cioè L. 10, correggeva i criteri di distribuzione del contingente, elevato nello stesso anno da 30 a 66 milioni.

Una riforma più radicale venne introdotta dal decreto legislativo 28 giugno 1866, che seguì alla caduta del piano di sistemazione d'imposte ideato dallo Scialoja, il quale, come abbiamo già visto in

---

(1) Vedi pag. 185 e segg. pel progetto Bastogi sulla ricchezza mobile e per le critiche dello Scialoja.



altra parte del presente, proponendo la consolidazione dell'imposta fondiaria, aveva ideato una lieve tassa generale su tutte le entrate, cioè l'estensione dell'imposta di ricchezza mobile.

La nuova legge introduceva nell'ordinamento dell'imposta due profonde modificazioni: la sostituzione del sistema di quotità a quello di contingente, la cui attuazione era stata proposta da Francesco Crispi parecchi anni innanzi, e l'accettazione del principio della ritenuta diretta. Inoltre, abolita la tassa fissa introdotta dalla legge 14 luglio 1864, l'aliquota dell'imposta saliva all'8 per cento.

La legge del 28 maggio 1867 elevò a 400 lire il minimo di esecuzione; quella successiva del 26 luglio 1868 colpiva con ritenuta gli interessi dei debiti pubblici ed i premi dei prestiti, mentre la legge dell'11 agosto 1870 privava i Comuni della facoltà di sovrimporre i centesimi addizionali, ed elevava l'aliquota al 12 che, gravato da un decimo, sempre a favore dello Stato, saliva al 13,20 (1).

Alla legge del 14 giugno 1874, N. 1940, la quale dichiarava esplicitamente l'imponibilità dei redditi, decime, quartesi, censi e simili, accordando ai possessori di tali annualità il diritto di detrarre dall'ammontare lordo delle medesime quanto dovevano lasciare al debitore in relazione al tributo fondiario, seguì la legge del 25 giugno 1877, N. 3903. Questa manteneva l'esenzione dei redditi non superiori a L. 400, temperava l'imposta pei redditi non eccedenti le lire cento in ragione decrescente, poichè aumentava la quota esente da L. 100 a L. 250 fino alla somma di L. 500, l'aumentava a L. 200 tra le 500 e le 600, a L. 150 tra le 600 ed 800 lire imponibili.

Come è facile rilevare da questo riassunto di leggi, fu appunto la frequenza delle modificazioni introdotte nell'organismo dell'imposta, e specialmente dei mutamenti apportati nel minimo imponibile e nella misura dell'aliquota, che hanno reso impossibile od incerto ogni studio sul loro sviluppo naturale ed in relazione alla economia produttiva del paese, almeno fino al 1880.

## § 2.

Nell'imposizione della ricchezza mobiliare, alcune importantissime questioni di principio e di sistema si presentavano al legislatore italiano: se tassare il capitale o la rendita, se applicare le imposte molteplici o l'imposta unica, se tassare la rendita pubblica od esentarla, ecc.

---

(1) Altri particolari possono ottenersi dalla Relazione decennale e quella del 1871 della Direzione generale delle imposte dirette.

Trattando dell'imposta fondiaria, noi abbiamo già visto come non mancavano coloro che strenuamente sostenevano che l'imposta, sia fondiaria che mobiliare, dovesse essere basata sul capitale; invece il Sella opinò che le imposte, cioè le risorse di cui si vale lo Stato, consumandosi e dovendosi periodicamente rinnovare, non si potrebbero attingere che da una fonte inesauribile, da una ricchezza la quale va per conto suo consumandosi, ma anche rinnovandosi. Gli esempi d'imposta commisurata sul capitale, da lui attentamente considerati, valsero sempre più a persuaderlo che quell'imposta, o si snaturò e si convertì in imposta sul reddito, od in poco tempo raggiunse le proporzioni di vero flagello. Gli esempi più in voga erano quelli degli Stati Uniti (1) e dell'Olanda (2). Ma per il primo il Sella osservò che data la rigogliosa produzione di quel paese, data la sua crescente ricchezza, quei cittadini, sotto la forma di imposta sul capitale, non pagano che una piccola parte sul reddito; quanto al secondo, ricordò che allorquando gli Olandesi, esausti per le guerre sostenute, dovettero far ricorso all'imposta sul capitale, quella gravanza non potè mettere salde radici, e molti di essi si videro nella necessità di fuggire dalla patria per salvare i beni acquisiti.

Una seconda questione era questa: se la nuova imposta, prendendo un aspetto ampiamente generico, dovesse colpire i beni stabili o colpire soltanto le pure ricchezze mobili. Su questo crediamo inutile insistere nel ripetere le idee del Sella; ne abbiamo già parlato in altra parte di questo lavoro, allorchè, trattando incidentalmente di questo argomento, dicemmo che il Sella ritenne inopportuna la imposizione di una tassa generale sui redditi di ogni natura, là dove, esistendo un buon catasto, la tassa prediale sia stato oggetto di particolari studi ed ordinamenti, per cui è logico ritenere che essa sia distribuita sopra basi e con metodi migliori. D'altro canto, la sovrapposizione della nuova tassa all'antica è solo ammissibile quando si reputi che i beni stabili non sono da questa abbastanza gravati. Il Sella decise dunque di limitare la tassa alle pure ricchezze mobili, d'onde il nome di tassa di ricchezza mobile (3).

(1) SELIGMAN *Essays in Finance*.

(2) GREEN, « The fiscal reform in Holland, » nell'*Economic Journal*, Vol. III, pag. 535.

(3) Il felice successo che coronò gli sforzi del Ministro Cambray-Digny nel tentativo di richiamare in vita la tassa sul macinato, fece sorgere nell'animo di Antonio Scialoja la speranza che egli riuscisse ad operare anche il miracolo di ottenere alla Camera elettiva l'approvazione del pro-

Sorse allora la questione della tassazione della rendita pubblica. Veramente la questione non era nuova in Italia, poichè fin dal 1861, il Conte di Cavour, la Commissione ed il Consiglio di Stato avevano riconosciuto il principio della tassazione, ma avevano preferito convertire il problema in una semplice questione di forma, concludendo

getto di legge concernente la tassa sull'entrata, di cui già sappiamo quale fu poi la sorte.

La tassa sul macinato potè sorgere più facilmente perchè, per introdurla, non si aveva a tornare su risoluzioni già prese, nè correggere o distruggere leggi o sistemi fatti prevalere dai più contro l'opinione dei pochi; ben diverso era però il caso dell'imposta sull'entrata.

Di ciò tenne conto lo Scialoja nel fare il bilancio delle probabilità che il nuovo Ministro aveva di far passare il progetto sull'entrata, e per questa ragione egli studiò un sistema nuovo, una specie di transazione, con cui sperò di vincere un'opposizione in cui si trovavano commisti l'interesse e l'amor proprio, le opinioni preconcelte, il vincolo dei precedenti e le ripugnanze fondate su fatti dei quali si era avuto il torto di esagerare l'importanza.

Sulla sua nuova bandiera egli scriveva: abolizione della tassa sulla ricchezza mobile e non più tassa sull'entrata.

Però, dopo il voto del 21 maggio che colpiva le farine, egli riteneva che le classi ricche non avrebbero osato pretendere l'abolizione di una tassa, senza sostituirgliene qualche altra; quelle che egli intendeva sostituire e che non erano affatto nuove pei nostri contribuenti, erano tre: una tassa di famiglia, una tassa sul valore locativo, ed una tassa sull'esercizio dei commerci, delle industrie e delle professioni.

La tassa di famiglia doveva essere ripartita sopra classi piuttosto numerose; otto, per esempio. Esse dovevano essere prestabilite per gradi di agiatezza, valutati in somme di denaro poste a rappresentarli, secondo il seguente criterio generale, cioè: che si reputino comporre una classe coloro i quali si presume possano in un anno spendere ancorchè nol facciano, quelle tante mila lire assegnate a quella classe, senza impoverire, senza scemare la loro agiatezza avvenire.

Il collocamento dei contribuenti nelle loro rispettive classi doveva farsi secondo certi indizi consistenti sia in note apparenti di ricchezza, in capitali od in rendite, sia in spese di una certa natura, per esempio quella dei domestici, vetture e simili. — Questi indizi dovevano avere un'efficacia in parte negativa ed in parte positiva ed anche uno stesso criterio doveva avere efficacia negativa rispetto ad alcune classi e positiva rispetto ad altre. Per esempio, chi possedesse una carrozza, supposto che le classi fossero otto, non poteva essere calcolato in alcuna delle prime quattro classi, mentre poteva esserlo, a seconda dei casi, in qualunque delle altre quattro.

Il piano dello Scialoja, disciplinava i ricorsi in un modo speciale; pensava però che di reclami ve ne sarebbero stati ben pochi quando ai contri-

che l'imposta sarebbe poco legittima se si volesse riscuotere direttamente sui semestri di rendita, ma che nessun appunto si potrebbe fare ad un Governo che la riscuotesse in modo indiretto, involgendo le rendite pubbliche nel calcolo complessivo del reddito.

In uno dei paragrafi seguenti, la questione della tassazione della rendita è trattata più ampiamente: qui è soltanto il caso di accennare che il Sella volle persistere nella esenzione assoluta dei fondi pub-

buenti di una tassa di famiglia, non molto grave, fossero concesse, in ragione delle classi loro, alcune prerogative, leggere sì, ma appariscenti e ragionevolmente fondate sul diverso loro grado presunto di agiatezza e di importanza sociale. Sarebbero per esempio: che l'attestato di essere compreso in certe classi dispensasse da certe carte di passo o da certi permessi necessari per trasferirsi da un luogo ad un altro, per visitare certi stabilimenti, per essere ammessi in certi luoghi, per intervenire in certe pubbliche adunanze, ecc. e fossero sufficienti, in alcuni casi più ovvi, per dispensare dalla cauzione di sé e per darla a pro' di altri.

Situazione speciale era quella degli impiegati dello Stato. Essi dovevano continuare a pagare una ritenuta sui loro stipendi, in luogo di tassa di famiglia; questa ritenuta doveva però essere proporzionalmente scemata, per assoggettarli all'altra tassa sul valore locativo. E vero che, o'tre lo stipendio, l'impiegato può avere altre entrate, ma lo Scialoja voleva che nessun impiegato fosse dispensato dalla tassa di famiglia, e solo proponeva che fosse tenuto conto della ritenuta, quando, oltre l'impiego, egli possedesse altre fonti di entrata.

Quanto alla ritenuta sugli interessi del credito pubblico, partendo dal principio che essa fosse una vera fondiaria sui capitali, rappresentata dal valore variabile dei titoli, qualora detta ritenuta fosse definitivamente sancita, pareva allo Scialoja che non dovesse tenersene più ragione nella tassa di famiglia.

Le società commerciali, le compagnie e le corporazioni non dovevano essere divise in classi, ma, prendendo come certa l'aliquota dell'imposta assegnata all'entrata presunta delle classi di privati, la applicava ai loro benefici effettivi, che per tale specie di contribuenti possono essere accertati più facilmente. Questa parte della tassa egli chiamava *imposta sui benefici* delle società e delle corporazioni, a complemento della tassa di famiglia.

Quanto alla tassa sul valore locativo, egli consigliava semplicemente di applicare, con lievi modificazioni, la legge sarda o la francese; l'aggiunta di tale tassa egli difendeva coll'argomento che le tasse indiziarie debbono essere varie e diverse, per poco che si domandi loro una somma un po' grossa.

Ma ancora un'altra volta lo Scialoja vide la sua proposta di una imposta sull'entrata respinta.

blici, nonostante che teoricamente ammettesse la tassazione. Pel Sella il principio era innegabile, ma l'applicazione contestabile.

Quanto al modo di collocare l'imposta (1), il Sella preferì il sistema di *ripartizione*, a favore del quale e contrariamente al parere della Commissione che avrebbe preferito il metodo di *quotità*, si era in precedenza pronunziato il Consiglio di Stato. Veramente il Sella, tecnicamente parlando, preferiva quest'ultimo e lo avrebbe certamente proposto se, da una parte, egli non avesse pensato che la nuova tassa non aveva che carattere temporaneo, e dall'altra, non avesse sentito la necessità che aveva il tesoro di assicurarsi un contingente determinato.

Il massimo dei pericoli nel sistema della ripartizione sta nell'attenersi all'unico elemento della popolazione assoluta, la quale può accidentalmente essere divisa in gruppi, la cui cifra numerica non abbia rapporto alcuno colla somma della loro ricchezza. Ma questo primo elemento, il Sella contava di correggere o temperare, facendovi concorrere quello della densità rispettiva, essendo risaputo che in un territorio abbastanza esteso, come quello di una provincia, l'esistenza di uomini agglomerati, di popolose città, rivela l'esistenza di maggiori ricchezze, le quali possono, è vero, esser prodotte altrove, ma nella massima parte, sono prodotte là dove si consumano. E per questa medesima ragione, il Ministro delle Finanze si proponeva di tener conto dell'elemento della proprietà fondiaria, ricavato, quanto più precisamente si possa, dalle somme per cui la provincia concorre nel contributo prediale. La ricchezza mobile, presa in massa, sta sempre, per una naturale necessità economica, in qualche equilibrio coi beni stabili; qualcuna delle sue forme può ben mancare in un luogo, può ben essere che esistano delle provincie agricole che non abbiano un solo opificio; ma esisteranno in sua vece arti minute, o professionisti civili, od industrie casalinghe; vi sarà insomma una mobile produzione annuale che faccia riscontro alla proprietà, alla natura. La somma dei beni, isolatamente presa, sarebbe certamente un cattivo indizio della ricchezza mobile; ma in concorso col doppio elemento della popolazione assoluta e relativa, sarà eminentemente adatta a confermare o correggere la cifra primitivamente dedotta da quei due elementi.

Un altro indizio per la ripartizione, trovava il Sella nelle tasse

---

(1) AVV. O. QUARTA, *Legge sull'imposta di ricchezza mobile*. Torino, Tip. Ed. 1884, pag. 45.

sugli atti legali, registro e bollo, che evidentemente rivelano il movimento delle ricchezze, e non esitava ad accoglierlo poichè, per quanto fossero quelle tasse istituite di recente, era pure evidente che esse rappresentano molto bene il concetto approssimativo della rispettiva agiatezza delle provincie.

Inoltre, un motivo di preferenza del sistema di ripartizione stava nella tenuità del contingente medesimo. Dal momento che l'imposta doveva avere una durata breve e la somma che se ne voleva ricavare (cinquantacinque milioni) relativamente tenue, quel sistema non poteva avere inconvenienti gravi, poichè, pur supponendone un ingiusto riparto, un' imposta che ammonta appena a due lire e mezza per testa, sarebbe sempre sopportabile.

Quanto al metodo di applicare l'imposta, il Sella riteneva che certe distinzioni non servono che ad accordare esenzioni parziali, a favorire una forma di ricchezze o ramo di industria, a danno di altri.

Noi non possiamo seguire il Sella nella sua trattazione della *discrimination question*, specialmente là dove egli metteva in evidenza le contraddizioni cui si va incontro allorchè si vuole mettere in pratica una medesima verità, un medesimo principio di evidente giustizia; per esempio quella che mentre in Inghilterra si procederebbe in senso di opposizione ai redditi fondiari e certi, e protettivo dei temporanei od incerti, in alcune repubbliche americane (Mississippi), sempre a nome della giustizia, la tassa od imposta sulle terre restava alla stessa cifra, mentre si elevava notevolmente (1½ %<sup>10</sup>) quella sul danaro mutuato e le merci vendute. Il Sella insisteva sulla affermazione che, pur ammettendo come ben fondato il principio che le imposte debbono essere collocate in ragione del danno possibile, non è poi dimostrato che le gradazioni del danno corrispondano alle ordinarie classificazioni del reddito. Nella loro durata medesima egli rilevava il correttivo dell'ingiustizia, se mai ingiustizia vi fosse, poichè se breve è la durata del reddito, altrettanto brevi saranno le pretese del fisco. L'intento di perequare la materia del fisco, per quanto lodevole, è immaginario, ed il legislatore che si lanci su questa via vedrà le difficoltà e gli imbarazzi sorgere dinanzi a lui ad ogni piè sospinto. Come mai risolvere i problemi più semplici che si presentino nella comparativa estimazione dei redditi, provenienti dal solo capitale, dalla sola industria o da entrambi questi elementi, se la estimazione dovrà prima consistere nel dar loro un valore attuale, e poi estendersi ancora sulla previdenza dell'avvenire e dell'ipotetico? La vecchia pratica inglese non ammetteva



alcuna distinzione tra reddito e reddito, e lungi dall'essere empirica, essa si fondava sul principio che la ripartizione delle imposte dovesse logicamente fondarsi sui vantaggi ottenuti e non sui danni possibili, su ciò che egli consegue quando la protezione governativa non manca, e non su ciò che egli perderebbe qualora essa mancasse. « Una volta ammesso questo principio, avrà piena ragione quella scuola di economisti, la quale sostiene che le imposte sono un carico essenzialmente annuale e mutabile, che la loro fonte è l'annuo prodotto, qualunque sia la sua origine ed il suo avvenire; che venga dalla terra o dal capitale o dal lavoro isolatamente, che venga da qualsivoglia mistura di tali elementi, abbia una potenza di riproduzione all'infinito, od abbia pochi anni di vita o non si riproduca che una sola volta; se esso è un *reddito*, cioè una produzione in senso economico, sarà sempre responsabile della sua quota proporzionale a quell'annua e comune passività cui sono consacrate le imposte » (1).

Del resto, intanto in Inghilterra e dappertutto, si faceva la questione della diversificazione dei redditi in quanto si trattasse di una imposta perpetua, così che i sostenitori della *discrimination* in Inghilterra partirono tutti dalla premessa che l'*income-tax* dovesse smettere il suo carattere di temporaneità per convertirsi in una imposta perpetua; ed in tutte le discussioni in proposito, dovunque avvenute, si fece la tacita supposizione che si trattasse di un'imposta perpetua. Ed allora cadeva ogni possibile obiezione che si potesse fare alla proposta della eguaglianza della quota, perchè il Sella non proponeva che un semplice saggio di imposta sui redditi, un tentativo di soli due anni.

Questo progetto, non discusso, venne ripresentato dal Minghetti nel 1863 (2). Il progetto del Sella venne riprodotto dal suo successore, quasi integralmente, ma non senza che si dibatesse la questione delle imposte molteplici o dell'imposta unica sulle rendite non foninarie (3); in seno alla Commissione prevalse il sistema dell'imposta unica diretta sulla ricchezza mobile e ciò perchè la legge che disciplinava la imposta mobiliare (4) e quella sulle patenti (5) adoperavano come indizio, sintomi necessariamente fallaci, specialmente se applicati in tutta Italia, ove la periferia dei Comuni e la loro popolazione

(1) *Atti Parlam.* 18 nov. 1862 (Doc. V. Relazione Sella N. 359, pag. 21.

(2) *Atti Parl.* 23 giugno 1863, N. 4 A.

(3) Vedi § 3, pag. 5 del documento di cui alla nota 1.

(4) Legge 28 aprile 1853. Vedi pag. 47 relazione ministeriale Cavour.

(5) Legge 19 aprile 1856, pag. 96, rel. minist. Cavour.

risulta diversamente ripartita e con criteri niente affatto costanti, per cui nessun rapporto generale coesiste tra la popolazione attribuita ad un Comune e la sua densità od agglomerazione; ove per conseguenza, sembravano cercare tra la popolazione attribuita ai Comuni nelle tavole ufficiali e la ricchezza mobiliare un rapporto nemmeno approssimativo. Per queste ed altri ragioni, tali imposte o tasse non potevano, non dovevano essere mantenute, se estesa a tutte le provincie quella di ricchezza mobile, la quale era considerata come mediana tra l'imposta fondiaria da una parte e l'imposta sul consumo e gli affari dall'altra.

### § 3.

Ai primi del 1894, date le grandissime difficoltà che ci premevano da ogni parte, sia per la persistenza del deficit nel bilancio, sia per la magnitudine nel debito del Tesoro, il Ministro Sonnino (1), tra i vari espedienti escogitati per rimediare all'urgenza e necessità della situazione, proponeva il ritocco dei tributi, ad eccezione dell'imposta sui fabbricati la quale ragguagliava già il 16,25 % (2). Si trattava di aumentare lievemente la tassa di successione, di ritoccare la legge di registro e bollo, di rimettere sulla fondiaria i due decimi aboliti dalla legge del 1886 e 1887, di ridurre le aliquote di detrazione della ricchezza mobile ed infine si proponeva una nuova tassa sull'entrata netta disponibile.

Così il Ministro on. Sonnino ricorreva ad un espediente, tentato senza fortuna dall'illustre Antonio Scialoja in un periodo critico della finanza italiana, sebbene lo facesse sotto forma e modalità diverse. Così egli non si proponeva con la nuova tassa di trarre un immediato effetto utile per l'erario, ma voleva servirsene, più che altro, come un correttivo, come un'imposta complementare al sistema delle imposte dirette ed indirette; come una sopratassa livellatrice delle più evidenti sperequazioni.

Quanto alle modalità per determinare l'imposta, l'on. Ministro, convinto che non convenisse per ragioni politiche, morali e finanziarie inacerbire la lotta quotidiana che si andava combattendo tra i contribuenti italiani ed il fisco, non poneva a base dell'imposta la

(1) *Atti Parlam.* 21 febr. 1894. Esposiz. finanz. Sonnino, pag. 6559.

(2) La misura di L. 16.25 deve intendersi per la parte governativa perchè, tenuto conto delle sovrimposte comunali e provinciali, essa ammontava ad oltre il 30 % del reddito imponibile.

estimazione diretta delle singole entrate in seguito a dichiarazione del contribuente o ad accertamento fiscale. Parve espediente preferibile, almeno nei primordi, desumere l'entrata, in via indiziaria, dalla spesa che in certi limiti e con certi temperamenti, era riconosciuta come l'esponente più costante e meno fallace delle facoltà dei cittadini, cioè dall'abitazione, variando bensì il coefficiente secondo l'importanza dei luoghi di residenza ed aumentandolo in ragione dell'altezza stessa della spesa per la casa. Erano naturalmente ammesse le dichiarazioni dei contribuenti e gli accertamenti fiscali per evitare gli errori probabili nell'estimazione dell'entrata desunta dal valore locativo.

Le piccole entrate erano esenti da imposta che dovevasi pagare soltanto da chi avesse un'entrata superiore alle lire 2000. Fino a lire 4000 l'entrata doveva essere colpita con un'aliquota ridotta di lire 1, oltre le lire 4000 con un'aliquota di lire 1,50 (1).

Poichè il Ministro, più che assegnare una funzione fiscale del momento, attribuiva a tale imposta una vera funzione riformatrice del nostro sistema tributario avvenire, si osservava che era troppo evidente la contraddizione tra questa imposta sull'entrata e l'inasprimento che nel medesimo tempo si faceva del sistema attuale, aumentando l'aliquota delle dirette presenti, rafforzando in conseguenza un organismo che, nel concetto della riforma, era destinato a scomparire.

Non sembrava che, data la struttura del nostro ordinamento tributario, fosse ammissibile, in linea di equità, un'imposta diretta sull'entrata. Data la natura delle tre principali imposte dirette vigenti in Italia, l'imposta sui terreni, sui fabbricati e quella di ricchezza mobile, l'ultima delle quali, oltre alle molte sue imperfezioni, colpisce non soltanto i redditi mobiliari, ma anche il capitale, come per esempio i premi straordinari, non era lecito avere alcun dubbio intorno al fatto che, dopo il proposto aumento delle aliquote dei tributi diretti, una nuova imposta, per quanto si presentasse in veste assai dimessa e con pretese assai limitate, una volta stabilita, sarebbe diventata assai gravosa.

L'onor. Giolitti, proponendo l'imposta progressiva sul reddito, procedeva certo più logicamente dell'on. Sonnino; la sua proposta, per quanto non accettabile, almeno non contraddiceva allo scopo cui mirava, perchè colpiva i redditi superiori ad una somma relativa-

---

(1) Per maggiori ed interessanti particolari consultare, oltre la esposizione finanziaria accennata, il progetto N. 298 *Atti Parl.* 1894.

mente alta e non era accompagnata da nuovi inasprimenti degli altri tributi diretti. L'on. Sonnino, chiamato « in tutto seguace dell'empirismo del Sella (1) » voleva tassare, prima gravando la mano specialmente sull'imposta di ricchezza mobile e poi, calcolando l'entrata progressiva, assoggettare quest'ultima ad una nuova contribuzione. Così il contribuente, il cui reddito pagava già, perchè pubblicamente noto, l'imposta di ricchezza mobile, nella misura dovuta, si vedeva nuovamente colpito con tutto il rigore fiscale, mentre un altro contribuente che aveva redditi non conosciuti e che si dovevano rilevare solo prendendo per base del computo le spese dell'abitazione, poteva godere un trattamento fiscale più favorevole rispetto al primo.

Le riforme tributarie compiute negli ultimi anni in alcuni paesi, come in Prussia ed Olanda, hanno avuto lo scopo di aumentare il peso dei tributi diretti, ma, contemporaneamente, di diminuire quello degli indiretti, e l'imposta generale sul reddito, sussidiata da quella complementare sul patrimonio, ha servito a tale trasformazione; come pure in nessun paese si trovano le imposte dirette sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile all'altezza alla quale esse erano giunte in Italia ed in più quella sulla tassa complessiva, la quale significa, nella maggior parte dei casi, una doppia tassazione.

Quando l'on. Scialoja propose l'imposta unica sull'entrata, non pensava certo che fosse possibile colpire in misura così elevata come intesa dall'on. Sonnino, i redditi specificamente considerati e poi, una seconda volta, ma conglobati, con un'imposta generale sul reddito. Anzi lo Scialoja voleva trasformare l'imposta di ricchezza mobile in una tassa generale sull'entrata e non già sovrapporre questa alla prima; almeno questo era il suo concetto allorchè fece l'esposizione finanziaria nel gennaio 1866 (2).

Tutte queste ragioni bastarono a far supporre, e giustamente supporre, che la imposta sull'entrata dell'on. Sonnino non sarebbe stata neppur discussa in Parlamento, mancando ad essa ogni attualità pratica, nè a torto si affermò che, se il Ministro avesse fortemente desiderato di organizzare un piano di riforma dei nostri tributi, avrebbe dovuto anzitutto evitare il rialzo dall'imposta di ricchezza mobile e la sovrimposizione di due decimi sulla fondiaria.

---

(1) *L'Economista*, 1894, pag. 295.

(2) Vedi *Atti Parlam.* Legislatura IX, N. 44 B del documento esposizione finanziaria Scialoja del 22 gennaio 1866. Vedi anche II Sessione *Fter* esposizione del 16 e 17 gennaio 1867.

## § 4.

Tornerebbe inutile ogni discussione dottrinale, se lo Stato abbia o no il diritto e la convenienza di tassare gli interessi provenienti dal debito pubblico; bisognerebbe decidere caso per caso. Nel nostro, la ritenuta del 20 % sugli interessi del debito pubblico era considerata una violazione del patto scritto nelle leggi:

« 1. Nella legge di ricchezza mobile, dove l'aliquota del 13,20 % era stabilita in misura uniforme su tutte le categorie dei debiti, e le deduzioni dei N. 2, 3, 4, sono deduzioni per epurare il debito dichiarato ed accertato al lordo e renderlo reddito imponibile. E se per gli interessi dei capitali dati a mutuo deduzioni non si fanno, è perchè l'interesse per sua natura economica è integralmente un reddito netto e perpetuo, quindi integralmente imponibile;

« 2. Nelle leggi sul Gran Libro del Debito pubblico, dove è disposto che gli interessi della rendita dello Stato non possa assoggettarsi a nessuna imposta speciale.

Ora la ritenuta del 20 0/0 è un'imposta speciale, essendo un trattamento più oneroso che si fa ad una delle categorie dei redditi colpiti dall'aliquota uniforme del 13,20 % (1).

L'esempio dell'Inghilterra, addotto per giustificare la proposta di una riduzione forzata della rendita, non parve ricordato a proposito, perchè, se è pur vero che quel paese colpisce anche il suo debito coll' *income tax* e lo riscuote per mezzo di ritenute tanto ai nazionali che agli stranieri, è anche vero che quel paese non ha nelle sue leggi sul debito pubblico un articolo che suoni come il N. 3 della nostra legge del 1861, che prometteva l'esenzione del debito da ogni imposta speciale, come è importantissima la considerazione che l'Inghilterra ha emesso ed emette i suoi prestiti all'interno.

La difesa della ritenuta della rendita venne fatta dall'onorevole Canzio (2) il quale, tra i vieti argomenti, si serviva di questo tutto

(1) *Giornale degli Economisti*, marzo 1894, pag. 190.

(2) La legge organica del Debito pubblico, approvata nel 1861, contiene agli art. 3° e 4° le seguenti disposizioni: Art. 3°. « Le rendite iscritte nel Gran Libro non potranno mai, in nessun tempo, o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire assoggettate ad una speciale imposta, ed il loro pagamento non potrà mai in nessun tempo, o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire diminuite o ritardato ». Art. 4°. « La prima assegnazione da farsi ogni anno al bilancio di ciascun anno sarà pel pagamento delle rendite che costituiscono il debito pubblico ». — Lettera alla *Triluna* del 2 aprile 1894.

suo: che l'interesse del 4,34 è troppo alto quando a Londra il saggio è del 2 1/2 ed a Parigi del 3. Ma gli venne osservato che l'interesse è uniforme là dove le condizioni sono eguali e non dove esiste disparità di circostanze, così il suo ragionamento cadeva quando si fosse preso in esame l'Abissinia dove il saggio dell'interesse era del 10 0/0. E che il 4,34 0/0 non bastasse al pubblico per affrontare l'alea che in quei momenti presentava il credito dello Stato Italiano, era dimostrato dal fatto che il nostro consolidato era quotato 15 punti sotto la pari.

Altri, all'intento di giustificare l'imposta, si era servito di due argomenti principali; quello della legge che la autorizzerebbe e quello della giustizia che la rendeva conveniente (1).

(1) Vedi articoli O. Sciolla nell'*Economista*, pag. 218 e 234 del 1894. Riassumiamo brevemente per le notizie storiche in essi contenute. Lo sviluppo tardivo della proprietà mobiliare è la principale cagione che le fa assegnare una data recente a tutte le tasse sui titoli di rendita. Dal giorno che A. Smith formulò, tra i classici caratteri dell'imposta, la *giustizia*, la finanza, che nessuna parte della ricchezza laboriosa dei cittadini aveva lasciato inesplorato, non poteva accordare l'immunità ai titoli di debito dello Stato. Fin dalle origini le immunità accordate dai Governi vennero interpretate in senso restrittivo, e tali le interpretarono Pitt e Gladstone. I decreti della Rivoluzione francese sanciscono che « tutti i titoli di debito pubblico inseriti sul Grau Libro saranno assoggettati al tributo stabilito per la proprietà fondiaria, che verrà fissato dal Corpo legislativo ». Furono solo esentati dai centesimi addizionali perchè, disse il Cambon, questa proprietà non subisce nè miglioramenti, nè aumenti, come le proprietà immobiliari. Da quando nel 1789 il Venier distinse fra i doveri che hanno i portatori della rendita come cittadini, ed i diritti inviolabili che essi hanno come creditori dello Stato, si fissarono i due termini della questione: se, cioè, il contratto di immunità di imposta, stabilito a favore del portatore, fosse un impegno di onore che lo Stato deve rispettare, o l'immunità dovesse intendersi ristretta alle tasse particolari.

Mirabeau condannò al disprezzo la tassa, Focault la difese invano, finchè Cambon ebbe la fortuna di vincere la tesi, scrivendo nella relazione alla proposta di legge di imposta presentata il 24 ottobre 1790: « In un Governo libero, che ha per base l'eguaglianza, tutte le fortune debbono contribuire alle spese pubbliche. Tutte le proprietà, essendo garantite dalla Società, debbono pagare il prezzo di questa protezione ».

Quanto alla legislazione italiana, l'autore faceva un'indagine storica, per risolvere se l'imposta di ricchezza mobile fosse dovuta o no sulla rendita pubblica. La legge 14 luglio 1864 sulla ricchezza mobile sottoponeva a tassa tutte le obbligazioni dello Stato; applicava quella tassa col sistema della *denunzia* e non della *ritenuta*; ma poichè essa non portò i risultati



Ma venne osservato che nel caso in discussione, l'invocare la legge è una « petizione di principio », dato il fatto che i Parlamenti si sono arrogato il diritto di non riconoscere alcun limite alla loro azione, e che si parte dall'assurdo apriorismo che la legge sia necessariamente giusta.

Che poi una giustificazione dell'imposta sulla rendita si trovi nella giustizia distributiva dei tributi, non sembrava fosse sufficiente, specialmente nei riguardi dei possessori esteri. Il debito dello Stato risulta da un contratto tra lo Stato ed il portatore; quegli ha dichiarato le condizioni alle quali emetteva il titolo, ed a quelle con-

---

sperati, fino al punto che furono denunziati soltanto 28 milioni di rendita sui 328 iscritti a tutto l'anno 1867, sorgeva naturale l'idea di trasformare la tassa di ricchezza mobile in una vera e propria tassa per ritenuta sulla rendita. Fu la ritenuta che le fece cambiare natura, facendole perdere il carattere di un'imposta reale per diventare personale.

Come si è accennato, un'obiezione più seria, dal punto di vista legale, contro l'applicazione della tassa, risultava dall'art. 3 della legge fondamentale. Allorchè, nel 1868, si discutevano le leggi che istituivano la tassa sulla rendita, in seguito alle minacce del Comitato della Borsa di Londra, il senatore Cambray-Digny tentò, energicamente sostenuto dal Mamiani, ma senza fortuna, di introdurre un emendamento tendente ad esentare da tassa le rendite dei titoli nominativi che erano all'estero; prevalse invece la ragione finanziaria sostenuta da M. Pescatore, il quale fu anche l'estensore di una importante sentenza della Cassazione che annullava una sentenza della Corte d'Appello di Torino, in data 8 aprile 1867, la quale, accogliendo le istanze del portatore di rendita Hambro, diceva: « Una disposizione generale di legge non può derogare, per quanto estesi ne siano i termini, ad una legge speciale e tanto meno ad una convenzione legalmente stipulata tra lo Stato ed i privati ».

A togliere ogni ragione di contestazione, interveniva intanto la legge sulla macinazione dei cereali in data 1° luglio 1868, la quale all'art. 24 esplicitamente sanciva che a datare dal 1° gennaio 1869 sarebbe riscossa sui redditi provenienti dai titoli del Debito pubblico l'imposta di ricchezza mobile, mediante ritenuta, all'atto del pagamento degli interessi fatto dal Tesoro, così all'interno come all'estero. Questa legge, non essendo parsa sufficientemente chiara, il legislatore riaffermava il disposto colla successiva legge 26 luglio 1868, N. 4513, ai cui articoli 3 e 4 definì essere redditi provenienti da titoli di Debito pubblico tutte le annualità ed interessi pagati dallo Stato e per conto dello Stato da qualunque persona ed in qualunque luogo, sia all'interno che all'estero. Furono esenti da imposta solo il prestito creato con legge 8 marzo 1855 e le somme pagate a titolo di rimborso del capitale.

dizioni il pubblico ha accettato. Se la prima parte contraente viene meno agli obblighi del contratto, essa compie un'ingiustizia.

E che la convenienza pratica non esistesse, lo dimostrava il fatto che alcune Società di assicurazione discutevano se, in presenza della conversione forzata della rendita e di fronte all'obbligo loro fatto dalla legge di tenere impiegata in consolidato una parte delle loro riserve matematiche, non fosse opportuno di pagare gli assicurati, invece che in danaro, in rendita, nelle stesse proporzioni volute dalla legge per l'impiego.

Ed all'estero, dove ci si muovevano censure acerbe ed insolenti, la nostra rendita, mentre la calma assoluta regnante nel campo politico e la eccezionale abbondanza del danaro influivano sulle Borse a favore dei principali valori e delle rendite di Stato, aveva un mercato agitatissimo, scendendo fino a 72 1/2, per rilevarsi fino a 74,40, un prezzo dovuto soltanto alle ricompre della speculazione, che doveva mettersi in regola nella liquidazione mensile.

Non si possono però trascurare gli argomenti addotti, in uno studio pregevole, dal Romanelli, argomenti che noi citiamo, se non altro, per la loro importanza dottrinale.

Egli diceva che per trattare convenientemente il quesito della ulteriore tassazione della rendita era anzitutto necessario esaminarlo in relazione al precetto *statutario* dell'eguaglianza innanzi ai tributi. In altri termini, il quesito da risolvere era questo: se, dato il programma del Ministero, nella parte riguardante le maggiori gravezze, fosse conforme alla norma fondamentale della giusta ripartizione delle imposte, aumentare la tassa di ricchezza mobile sugli interessi del debito dello Stato.

I fabbricati andavano esenti dall'imposta perchè l'aliquota di essa, nella misura del 16,25 per la parte governativa, saliva, colle sovrimposte comunali e provinciali, oltre il 30 per cento del reddito imponibile, ciò che costituiva un peso gravissimo sulla proprietà urbana, specialmente se si tiene conto che era quella la quale aveva maggiormente sofferto, durante gli ultimi anni, per la forte diminuzione delle pigioni, e per tacere delle condizioni speciali di alcune grandi città, dove la febbre di speculazione aveva creato un'eccedenza di abitazioni, e le angustie dei proprietari di fabbricati avevano raggiunto un carattere acuto.

Quanto all'agricoltura, per la quale il Ministro chiedeva la sovrimposizione dei due decimi aboliti nel 1886 e 1887, le condizioni non erano migliori che per l'edilizia. Infatti, dalle notizie sui prezzi di alcune derrate alimentari, raccolte dalla Direzione Generale di Stati-

stica, e dalla serie dei valori annualmente stabiliti dalla Commissione dei Valori per le Statistiche doganali, risulta che il frumento, il riso, il granoturco, il vino, e forse anche il bestiame, erano scemati di prezzo, e che, pur tenuti in debito conto i perfezionamenti delle culture ed il diminuito costo dei trasporti, la diminuzione di prezzo di quasi tutti i nostri prodotti agricoli risultava tanto grande che il valore della produzione agraria nazionale non poteva non ritenersi notevolmente diminuito.

Al contrario di quanto era avvenuto pel reddito netto dei terreni e fabbricati, l'interesse dei titoli del Debito pubblico era rimasto esattamente quello che era ai primi del 1871, per cui lo scrittore si domandava se fra una classe di contribuenti che, in tempo recente, aveva veduto scemare i suoi redditi ed accrescersi invece i contributi fiscali, ed un'altra, per la quale gli uni e gli altri erano rimasti inalterati, fosse conforme a giustizia ed equità colpire di nuovi carichi la prima e rispettare invece la seconda.

Inoltre, un altro ordine di considerazioni, attinenti alla dottrina della consolidazione dei tributi, suffragava, giustificava l'aggiunta dell'imposta sulla rendita.

Data la grande mobilità dei valori mobiliari, non era dubbio che una parte considerevole dei titoli, già in circolazione quando fu introdotta la ritenuta, aveva già mutato proprietario, e s'intende che gli acquirenti l'avevano pagata ai prezzi corrispondenti ai relativi interessi diminuiti della ritenuta. Era perciò lecito affermare che una parte rilevante, e verosimilmente la maggiore, dei proprietari dei titoli di debito dello Stato percepiva l'interesse del capitale investito in quei titoli senza essere sottoposta ad alcun contributo fiscale. È vero che il fenomeno della consolidazione si verifica anche per la proprietà immobiliare, ma per questa, per tante ragioni, i trasferimenti contrattuali sono molto meno frequenti.

Se la misura dell'imposta, portata al 20 per cento, potesse ritenersi giusta in relazione alle aliquote vigenti o proposte per le diverse categorie di tributi diretti, si poteva rilevarlo dal raffronto tra l'onere di tale imposta e quello gravante sui fabbricati e sulla proprietà rurale. L'onere pesante sui fabbricati per imposta e sovrimposta era del 30 per cento, cifra che era generalmente ritenuta sufficientemente approssimata. Quanto ai terreni, la Relazione 22 novembre 1893, con cui fu presentato alla Camera dei Deputati, dai Ministri Gagliardo e Grimaldi, il noto disegno di legge per l'imposta progressiva, risulta che l'onere medio complessivo dell'imposta erariale e della sovrimposta

saliva al 24 1/2 per cento del reddito netto, che minacciava di salire al 25 1/2 e 26 1/2 se i decimi proposti fossero concessi.

Date queste proporzioni e data la grande necessità del bilancio, e dato ancora che nelle nostre condizioni non era possibile pensare ad una conversione volontaria, l'autore osservava che la misura dell'aliquota proposta (20 per cento) rimaneva al disotto dell'aliquota dell'imposta fondiaria e sui fabbricati.

Non parimenti soddisfatto era lo scrittore del paragone tra l'aliquota proposta per le rendite pubbliche e le rimanenti specie di redditi mobiliari. La categoria *A* era dall'onorevole Sonnino divisa in due sotto-categorie, una delle quali comprendeva le rendite pubbliche governative, provinciali e comunali, e veniva ad essa riserbata la nuova aliquota normale del 20 per cento, mentre la seconda riguardava le cartelle fondiarie, le obbligazioni di Società e corpi morali, i depositi a conto corrente ed a risparmio, i crediti cambiari ed in generale i crediti privati. Per questa seconda categoria la misura effettiva dell'imposta doveva scendere al 14 per cento. A questo proposito non sembrava all'autore che il principio della giustizia distributiva fosse rispettato, esigendo esso che la nuova aliquota normale fosse estesa anche ai frutti delle cartelle fondiarie e di ogni altra specie di obbligazioni di Società e corpi morali, non essendovi ragione alcuna per concedere a questi titoli un trattamento in qualsiasi modo differente da quello fatto ai titoli di debito pubblico.

Quanto agli interessi dei depositi bancari od a risparmio, lo scrittore osservava che si verificano alcune particolari contingenze, tali da giustificare una tassa più mite, poichè i depositi a conto corrente od a risparmio, non danno ai depositanti alcun affidamento che i loro capitali siano impiegati in modo permanente ad un frutto determinato ed invariabile, come accade per gli investimenti nei titoli sopra accennati; come pure, nei riguardi del deposito, non si vuole che il risparmio restasse scoraggiato dall'elevatezza dell'imposta, mentre non bisogna frapporre ostacoli che la funzione del deposito bancario acquistasse anche presso di noi la funzione benefica raggiunta in altri paesi (1).

Un gran errore e gravissima contraddizione erano contenuti ancora nella proposta di convertire la rendita, conversione che si può, sobriamente parlando, chiamare forzata.

---

(1) ROMANELLI A., *Imposta e Debito pubblico*. Nuova Antol., aprile 1894, pag. 607.

Qualche anno prima l'onor. Sonnino (1), dopo avere definito *conversioni forzose* le due ritenute sugli interessi del debito pubblico, aveva affermato che quei provvedimenti, per quanto estremi, non ricordavano una pagina molto bella nella storia delle nostre finanze, poichè, cercando di velare l'operazione sotto la forma dell'applicazione alla ricchezza impiegata al debito pubblico di un'imposta generale di ricchezza mobile, si evitarono in apparenza alcune difficoltà formali di carattere internazionale, ma si rovinò durevolmente allo interno l'ordinamento dell'imposta di ricchezza mobile e si recò pure alla negoziabilità dei titoli italiani all'estero un danno permanente, che si protraveva quindi molto al di là del discredito temporaneo che, sempre secondo il Sonnino, aveva potuto recare il fatto della conversione forzata. Il fatto di aver dato alle conversioni forzose la forma speciosa d'imposta suonava non solo come una irrisione allo straniero, ma contribuiva a mantenere bassi i corsi dei nostri valori pubblici all'estero, sia perchè toglieva ogni apparenza di stabilità agli interessi da essi rappresentati, sia perchè, lasciando ai valori stessi una ragione formale di interessi maggiore a quella reale, i listini delle borse presentavano per valori iscritti come 5 e 3 0/0, una capitalizzazione a saggio inferiore di quello di cui veramente godevano. « La macchia della ritenuta non ha solo pesato sui consolidati e sugli altri titoli di debito pubblico già emessi al tempo della sua imposizione e pei quali rappresentò soltanto una forma di conversione forzata, ma egualmente sulla massa di debiti emessi posteriormente ».

Come è facile rilevare dal sunto che abbiamo dato dello studio del Sonnino, principale preoccupazione sua era il discredito che veniva ai nostri titoli dal fatto che il consolidato italiano era colpito da ricchezza mobile e che, dal modo come i corsi venivano espressi, specialmente all'estero, esso apparisse al grosso pubblico, in condizioni meno buone di un altro qualunque debito 4,50 0/0 che godesse in realtà un minor credito del nostro. E poichè, in fatto di credito pubblico e di corsi specialmente esteri, le apparenze hanno pur esse importanza non piccola nel determinare questa realtà, insorgeva contro il sistema di titoli sottoposti a tassa e proponeva la emissione di titoli senza ritenute che possano ad un tempo servire per la conversione dei debiti redimibili e dei perpetui.

Era questo il concetto che lo scienziato, diventato Ministro, traduceva in legge, ma non senza essere costretto a servirsi egli stesso

---

(1) *Nuova Antol.*, maggio 1890.

del mezzo che prima aveva tanto severamente giudicato. La stessa proposta della conversione di debiti redimibili in prestito perpetuo, per la quale una diminuzione di interessi ed un aumento di capitali rappresentavano una diminuzione dei carichi attuali del bilancio ed un maggiore aggravio futuro, dimostrava quanto ingiusto fosse stato l'on. Sonnino nel giudicare l'opera dei predecessori. Egli, che tanto si era impensierito dell'effetto deleterio di alcune operazioni che venivano a gettare il discredito sui nostri valori, rinunciava ai rimborsi ed all'ammortamento del capitale, rinunzia che è una delle principali cagioni che concorrono a tenere bassi i corsi dei debiti pubblici.

Questi erano, sinteticamente riprodotti, gli appunti mossi alla prima delle conversioni proposte dal Sonnino; tuttavia, su questo punto, la stampa fu generalmente equanime ed imparziale, e riconobbe che necessità finanziarie la rendevano necessaria, tanto più che, in seguito alle forti emissioni di obbligazioni ferroviarie, pel Tevere, per Napoli ed altre, così da superare nell'insieme due miliardi, il debito redimibile andava crescendo rapidamente. La proposta era dunque generalmente accettata, solo, ricordando al Ministro le sue passate teorie, si volle far capire che la conversione un dì sognata come sapiente sistema del riordinamento del Debito Pubblico, restasse quale essa era, cioè un abile ripiego di bilancio, e nulla più (1).

#### § 5.

Poichè sembrava che per varie ragioni, di cui non è nostro compito trattare, la posizione del Gabinetto Crispi fosse scossa, il Presidente del Consiglio comprese che, per risolvere la questione dominante, quella dei provvedimenti finanziari, occorreva avere almeno l'assistenza della Camera, e propose perciò la nomina di una speciale Commissione che li prendesse in esame, come propose la nomina di altra Commissione pei pieni poteri che erano stati chiesti al Parlamento.

Per la nomina della Commissione pei provvedimenti finanziari, vari gruppi vollero delegare tre deputati a gettare le basi di una lista (detta Lista di Camera), ed i destinati furono: Di Rudinì per la destra, Rossi per la sinistra ed antica maggioranza, Cavallotti per l'estrema si-

---

(1) La proposta di sostituire i titoli del 5 % lordo, una volta approvata la tassa del 20 %, con titoli al 4 % netto, non poteva chiamarsi una conversione; non si trattava che di un semplice cambio di titoli al quale però, l'on. Sonnino, come abbiamo già visto, attribuiva grande importanza.



nistra; al ritiro dei due primi, subentrarono nella compilazione della lista, rispettivamente, l'on. Chinaglia e l'on. Merzario. Finalmente, dopo varie trattative, la Commissione si costituì sotto la Presidenza dell'on. Vacchelli (1).

Nei suoi lavori la Commissione ebbe il suo compito limitato e forse anche impedito dal mandato conferito ad altre Commissioni, quale quella che aveva in istudio le proposte del Governo riguardanti le ferrovie ed altri lavori pubblici, e l'altra incaricata di riferire sopra i larghi poteri eccezionali chiesti dal Governo per semplificare gli organismi amministrativi; tuttavia, realmente compresa dall'urgenza della situazione, essa si occupò del suo compito, senza però curarsi di studio di sorta al riguardo della trasformazione dei tributi.

Quanto alle economie, fu interamente d'accordo coi Ministri nel proposito di ricorrere alle imposte, di astenersi nei prossimi anni dall'emissione di titoli per costruzioni ferroviarie e di applicare un programma di economie, ma era di avviso che queste fossero fatte in una misura più larga di quella proposta dal Governo. Fu per questa ragione che, nonostante il contrario avviso del Governo, la Commissione espresse il parere di ridurre le spese militari. La difesa nazionale, diceva la Commissione, è il primo supremo interesse, e nessun sacrificio possibile riesce grave per uno scopo così alto, ma anche nella possibilità dei sacrifici vi ha un limite, pel quale si debbono proporzionare gli sforzi ai mezzi di cui si può disporre. E' questa una necessità organica alla quale è impossibile resistere, chè anzi, quando lo sforzo eccede i mezzi, non riesce che ad indebolire la compagine e renderla incapace a sostenere normalmente il peso al quale potrebbe naturalmente resistere. Era quindi per ispirazione di schietto patriottismo che si domandava la riduzione delle spese militari.

Quanto alla riduzione degli interessi del debito pubblico, la Commissione respingeva quella proposta, non trovandola consentanea colla dignità nazionale. Tuttavia, riconoscendo che anche i portatori dei titoli di credito dello Stato debbono pagare le tasse generali, la Commissione proponeva di assoggettarli ad aumenti di tassa, ma nella stessa misura di tutti gli altri, aumentando cioè di un decimo

---

(1) *Atti Parl.*, Provv. fin. Sonnino 21 febr. 1894, N. 297. — Aggiunta all'art. 14 dei medesimi. Sonnino 18 aprile 1894, N. 297 *bis*, — Nuovo testo dei provv. fin. 30 maggio 1894 N. 297 *ter*. Relazione Vacchelli 13 aprile 1894. Il progetto presentato al Senato porta il N. 263; relatori Cambray-Digny e Brioschi. Legge N. 339 del 22 luglio 1894.

la tassa di ricchezza mobile. Infatti sarebbe elementarmente ingiusta la tassazione diversa degli interessi a debito dello Stato da tutti gli altri della categoria *A*, ed in modo speciale degli interessi delle obbligazioni ferroviarie emesse dalle diverse Società, le quali trovavano la loro vera e reale garanzia nelle annualità corrisposte dallo Stato alle Società ferroviarie.

La discussione alla Camera fu lunghissima e vivace, e tanto da essa, quanto dagli ordini del giorno presentati, si rileva che fosse abbastanza radicato nei parlamentari più competenti il convincimento che il Paese non potesse sostenere senza pericolo maggiori sacrifici, e che il pareggio del bilancio dovesse trovarsi nelle economie, più che nell'aggravamento dei tributi.

L'onorevole Sonnino aveva lasciato una lacuna assai grave nella sua esposizione finanziaria: quella di non essersi accinto a dimostrare che, in presenza dei cento milioni di nuovi aggravii, vane e pretenziose fossero le lamentele e le proteste dei contribuenti, mentre, come economista e come Ministro del Tesoro, gli incombeva di dimostrare la possibilità nel Paese di sopportare gli aggravii richiesti (1). La tabella esistente a pag. 20 della Relazione della Direzione Generale delle Gabelle per l'esercizio 1892-93, riflettente il consumo annuo del grano in Italia, indicava che nel 1884-85 il consumo per abitante era di 119 chilogrammi, che esso era salito a 126 nel 1891 e ridisceso a 120 nel 1893. Nella parabola segnata dal consumo di tanto primissima necessità esisteva una prova molto seria del disagio economico che turbava il Paese, comprovata poi dalla constatazione indistrttibile che tutte le imposte che potevano diminuire erano nel fatto in diminuzione. Studiando il progresso seguito dal nostro sistema fiscale dal 1876, si vede che fino al 1886, cioè durante il periodo della cosiddetta trasformazione tributaria, furono messi venti milioni di imposte in più di quelle abolite (2), eppure le entrate aumentarono notevolmente. Sul finire del 1886, cominciarono le preoccupazioni per le condizioni delle nostre finanze, preoccupazioni dovute all'aumento continuo delle spese; venne votato un aumento di 138 milioni di imposte circa contro una semplice diminuzione di nove milioni, eppure le entrate effettive non raggiunsero che la cifra di

(1) *Atti Parlam.* 21 maggio 1894. Discorso Prinetti, pag. 8991.

(2) Il Parlamento abolì 117 milioni di imposte, e cioè il macinato, 80 m.; un decimo sulla fondiaria e 20 centesimi sul sale, in tutto 37 milioni e mezzo, ma, contemporaneamente, votava 137 milioni di nuove imposte, quali la tassa di fabbricazione e consumo degli zuccheri indigeni, ecc.

62 milioni, oltre al fatto che non si verificò nessuno degli aumenti naturali di entrata che, piccoli o grandi, non avrebbero dovuto mancare, in un normale andamento di cose, in un bilancio così ingente come il nostro, in un paese dove in sette anni la popolazione aveva avuto un milione di abitanti in aumento. L'esperienza del passato non poteva che confermare nell'animo del Parlamento che in Italia si fosse ormai raggiunto il limite massimo della capacità contributiva, ed era convinzione generale che le nuove imposte non solo non avrebbero prodotto i risultati sperati dal Governo, ma avrebbero avuto una dolorosa ripercussione su quelle esistenti, tale da compensare in gran parte, con una diminuzione di queste, anche le poche entrate maggiori che da esse si dovevano ottenere.

I due fattori principali del bilancio essendo le spese militari ed i lavori pubblici, molti tra i deputati più autorevoli si studiarono di prospettare, non solo la parte che ognuno di essi aveva nel dissesto del bilancio, ma la sua influenza nell'economia della Nazione.

Quanto alle spese per i lavori pubblici, l'onorevole Colajanni riconosceva che spesso il capitale impiegato in ferrovie rendeva il 0,75 per cento, ma ricordava come lo Stato, oltre ad avere scopi economici e fiscali, ha principalmente scopi sociali, e che l'Italia, date le sue condizioni storiche e geografiche, nella costruzione delle ferrovie e di tutte le altre opere pubbliche non doveva tener conto esclusivamente e semplicemente del reddito del capitale impiegato. D'altra parte, non basta guardare al prodotto chilometrico, alla resa diretta, alla resa contabile, poichè le ferrovie, oltre il loro reddito diretto, hanno un reddito indiretto ancora maggiore, poichè sono sorgenti di civiltà e di ricchezza. Ciò egli diceva per disporre la Camera ad un sentimento maggiore di benevolenza verso le opere pubbliche, e le ferrovie in ispecie.

Non conveniva poi coll'onorevole Sonnino, che voleva addossare le conseguenze ed il peso delle spese pubbliche ai futuri contribuenti. Se era conveniente assegnare ai nostri posteri una parte del debito, anche a noi, che dovevamo trarre una parte di utili da quelle costruzioni, dovevasi assegnare una parte di sacrificio. E quando poi si consideri che queste ferrovie non davano un prodotto utile che basti a pagare gli interessi del capitale impiegatovi, era ragionevole dedurre che a noi incombesse l'obbligo di provvedere e non differire tutto al futuro.

L'azienda ferroviaria dello Stato perdeva L. 3,80 per ogni viaggiatore-chilometro trasportato; in un anno 85 milioni e mezzo. Ciò premesso, l'oratore non trovava giusto che, per favorire coloro che

in Italia si muovevano, ed erano relativamente pochi ed appartenenti in buona parte alle classi agiate, si dovessero imporre nuove tasse, destinate a colmare il *deficit* causato nel bilancio dal traffico viaggiatori. A tale scopo, tanto più che tale condizione di cose si andava aggravando, l'on. Wollemborg proponeva di approfittare della introduzione del sistema a cottimo, già sperimentato dalle Società, ed avocare allo Stato l'economia derivante dall'introduzione di un tal sistema di cointeressenza.

Quanto alle spese militari, indipendentemente da alcune obiezioni di carattere tecnico, la maggior parte degli oratori protestò in nome della impossibilità del contribuente di sostenere maggiori gravanze.

Battaglie non meno aspre furono combattute intorno all'aumento dell'imposta fondiaria, alla proposta della tassa sull'entrata ed alla tassazione della rendita pubblica.

L'aumento del decimo era avversato da tutti, anche dal Colajanni, che, per essere un socialista, avrebbe dovuto approvarlo.

Qualcuno accettava l'imposta sull'entrata, ma solo alla condizione che fosse provvisoria, e, lungi dal colpire i piccoli contribuenti, gravasse su quelle fortune non sufficientemente colpite dall'imposta di ricchezza mobile. Altri, invece, convenivano colla Commissione, vale a dire che l'introduzione dell'imposta sul reddito, con carattere di moderata progressività, e considerata come mezzo indispensabile di perequazione delle fortune, fosse opportuna ed anzi necessaria, ma si rifiutavano di concedere che essa potesse essere introdotta mentre che si inasprivano le imposte dirette esistenti e si aggravavano i consumi popolari (1).

L'aumento dell'imposta sulla rendita era un altro dei provvedimenti che la maggioranza degli oratori non accettava, sia perchè la

---

(1) In quanto al metodo di accertamento, non si respingeva quello indiziario proposto dall'on. Sonnino, ma si credeva pure che si dovesse affrontare il problema della ricerca diretta del reddito imponibile, e che, in sussidio alla valutazione diretta della rendita netta, venisse l'accertamento indiziario sulla base della spesa per l'abitazione che si voleva integrata da un altro dato, il numero dei domestici addetti alla persona e dei cavalli di lusso posseduti. Così l'imponibile del nuovo tributo doveva essere determinato col metodo della verifica diretta, ed occorrendo coll'indiziario, e non doveva essere inferiore nè alla somma dei diversi redditi netti del contribuente direttamente valutati, nè all'entrata complessiva di esso, quale risulta dalla spesa per l'abitazione, integrata come sopra e modificata da opportuni coefficienti di parificazione.

teoria economica della consolidazione con cui si voleva sostenerla conduce all'assurdo, sia perchè mancava la facoltà della scelta tra il rimborso del capitale e la riduzione della rendita per fare di essa una vera conversione e renderla quindi legale. Se ne respingeva, in ogni caso, la pretesa utilità, poichè il maggior provento del bilancio sarebbe stato controbilanciato dalla perturbazione di tanti interessi privati e collettivi, dallo scompiglio di tanti bilanci di Opere Pie, di Municipi, di Provincie e di Società di Assicurazione, che, con danno grave alla previdenza, sarebbero state costrette ad aumentare i loro premi netti. Sarebbero ridotti i profitti di molti Istituti di Credito, la capacità di consumo, di risparmio, di accumulazione di tanti cittadini. Ammettendo il principio di sottoporre la rendita pubblica ad una tassazione, ad un'aliquota più grave che non gli altri capitali, dovrebbe certamente avvenire che il saggio di capitalizzazione della rendita pubblica dovrebbe elevarsi, appunto pel maggior pericolo che, in confronto della situazione presente, incomberebbe sui titoli di Stato, a paragone di altre fonti di reddito. Gli esempi del 1868 e 1870 venivano citati male a proposito per sostenere questo ultimo aumento, secondo il quale, l'imposta non colpendo più nella stessa misura, con la stessa aliquota, tutti gli altri contribuenti, e venendo quindi meno ai portatori della rendita quella garanzia che sta nella resistenza di tutta la schiera attiva dei contribuenti che frena l'azione tassatrice del Governo, il titolo, diventando maggiormente pericoloso, la sua quotazione discenderà ed il saggio di capitalizzazione tenderà ad elevarsi.

V'era però l'on. Wollemborg il quale si dichiarava strenuo oppositore della riduzione della rendita, ma caldo sostenitore della creazione del nuovo titolo netto al 4,50 %, non solo perchè si sarebbe spezzata così la massa ingente dei nostri titoli di debito pubblico, ma perchè un tal provvedimento positivo non avrebbe potuto non risolvere il nostro credito pubblico; esso doveva *avvicinare e molto agevolare, in un avvenire non lontano, la conversione libera*. Il cambio libero del vecchio titolo col nuovo a parità di rendita effettiva, serviva, secondo un' eccellente dimostrazione fatta dall'onorevole Sonnino, a diminuire la somma capitale del nostro debito pubblico. E questo cambio libero si sarebbe ottenuto, nell'opinione dell'on. Wollemborg, in notevole misura, soprattutto se questo nuovo titolo si unisse alla promessa di astenersi dalla conversione sua per un certo periodo di tempo, anche qualora fosse divenuta possibile prima di detto termine. Ciò avrebbe avuto un significato morale di grande importanza, come pure, una tale affermazione di fiducia

nel proprio credito non potrebbe non avere importanza anche materiale.

Non è agevole cosa riassumere convenientemente il lungo discorso tenuto dall'on. Sonnino nella tornata del 30 maggio per manifestare gli intendimenti definitivi del Governo sulla questione finanziaria. Del resto quel discorso, tranne l'annuncio dell'abbandono di un decimo dell'imposta fondiaria, non contiene nulla di nuovo.

Il ministro tornò, in quel giorno, ad esprimere il convincimento che le entrate dovessero procurarsi mediante l'inasprimento delle tasse esistenti, ma ancora una volta meritò la critica della stampa e degli uomini politici più autorevoli, per non avere nemmeno tentata la dimostrazione che i provvedimenti proposti potessero essere sopportati dal paese; come pure non si preoccupò della contraddizione evidente tra le maggiori domande fatte ai contribuenti ed il gettito, sempre decrescente, delle imposte esistenti. Mancò quindi al discorso del Ministro del Tesoro la parte più importante nella quale egli avrebbe dovuto svolgere la pregiudiziale sulla possibilità di accettare il piano finanziario del Governo.

L'impressione generale fu penosa, ma la cosa era preveduta, dal momento che l'on. Sonnino si trovava nella ingrata necessità di dovere difendere proposte contrarie ai proprii convincimenti o che, al dire dell'*Economista*, « rappresentavano convincimenti troppo recenti, perchè suscitassero in lui quella incisiva e recisa espressione che fu lodata in altri dai suoi discorsi ».

Poteva infatti l'on. Ministro difendere efficacemente il dazio sui cereali, se egli avea la convinzione che quel provvedimento non avrebbe giovato all'agricoltura, e sarebbe riuscito dannoso alle classi meno abbienti, aumentando quello stato artificioso, nel quale si viveva da più anni e che corrispondeva allo stato delle cose?

Poteva difendere la ritenuta sulla rendita, se egli stesso avea in precedenza con tanta chiarezza di concetti condannato il provvedimento preso precedentemente e quattro anni prima avea intrapreso degli studi per eliminarlo? Noi sappiamo quali fossero questi studi.

Ed abbiamo anche visto quale fosse stata la parte dell'onorevole Sonnino nella discussione bancaria, con quanto calore egli avea sostenuto la creazione di una Banca nuova con un capitale vergine, senza precedenti impegni; con quanta convinzione avea affermato che la Banca d'Italia non poteva vivere nelle condizioni fatte dalla legge 1° agosto 1893; ora, come poteva egli giustificare con convinzione i provvedimenti presi al riguardo dagli Istituti di emissione?



## § 6.

La discussione sui provvedimenti finanziari, interrotta per una crisi, venne ripresa allorchè il Gabinetto venne rinforzato col passaggio dell'on. Boselli alle Finanze e colla limitazione dell'on. Sonnino al Ministero del Tesoro. Il Ministero, così riformato, presentò ancora delle modificazioni al suo programma finanziario. Ecco le riassunte: 1. L'abolizione de' due decimi dell'imposta fondiaria; 2. Abbandono del bollo sulla girata delle cambiali; 3. Sospensione delle proposte della imposta sull'entrata e delle modificazioni alla tassa sui pesi e misure; 4. Promessa di 20 milioni di economie per l'esercizio 1895-96; 5. Rinvio a novembre della Commissione dei diciotto, cioè di quella Commissione che esso stesso avea chiesto per uno studio da farsi nel bilancio per le possibili economie.

Pare però che non tutto il Paese fosse soddisfatto della soluzione del problema. L'abbandono dei due decimi venne addebitato agli sforzi degli agrari i quali avevano però voluto il mantenimento del dazio sul grano, a tutto vantaggio dei proprietari. E la sospensione della proposta sull'entrata che, come principio, aveva fatto buona impressione presso i partiti democratici, venne giudicata come un'altra sconfitta ad ogni concetto democratico e riformatore nel nostro sistema tributario, per quanto fosse riuscita esauriente la dimostrazione che il progetto partiva da una base erronea.

Ma ciò che più addolorò il Paese fu il mancato scioglimento della Camera, la sospensione delle elezioni amministrative ed il rinvio a novembre della Commissione dei diciotto cui era affidato lo studio delle economie da introdursi nel bilancio 1895-96.

Alla riapertura del Parlamento la situazione era la seguente: L'on. Sonnino aveva abdicato al piano finanziario che doveva instaurare la finanza con cento milioni di imposte; e la Commissione dei diciotto aveva abdicato ai 60 milioni di economie che si era proposto di ottenere subito.

La costituzione del partito degli agrari, i quali sostennero che l'agricoltura, nelle sue languide condizioni, aveva bisogno di aiuto, premè tanto sul Ministero che si rinunziò ad aumentare l'imposta fondiaria; ed ottenne il dazio sul grano nella misura di sette lire. Nei riguardi della rendita, il Ministero che aveva dichiarato immorale tassarla, senza prima applicare gli altri tributi proposti, trattava colla Commissione per ridurre la tassa al 16 %, ma poi la Camera finì coll'approvare, con 69 voti di maggioranza, la proposta Sonnino di ridu-

zione al 4 %. Fu in occasione della breve discussione che ebbe luogo sul delicato argomento che l'on. Crispi distinse tra « lo Stato contraente » e « lo Stato quale supremo rappresentante del diritto ».

Al Senato venne fatta la quistione di fiducia; l'on. Crispi dichiarò che ogni emendamento sarebbe equivalso a rigetto. Relatori presso la Camera vitalizia furono i Senatori Brioschi e Cambray-Digny; vane furono le proteste dei senatori Vitelleschi, Parenzo e Rossi (1)

---

(1) Il Senatore Vitelleschi lamentò la necessità di dover discutere i provvedimenti finanziari in tanta fretta, e rilevando che imposte e circolazione cartacea costituivano il fondo del programma contenuto nella legge in discussione, e la parte assegnata alle economie, vaga ed indeterminata, richiamava l'attenzione dei Senatori su questo punto, poichè appunto in ciò stava la chiave della situazione. Il Ministero giustificava tale programma coll'argomento della necessità, ma questa il Senatore Vitelleschi non trovava ed in ogni caso si trattava di necessità prodotte dallo stesso Governo, dai vari Ministeri che si erano succeduti continuando sempre la stessa politica; necessità ben diverse da quelle cui Quintino Sella dovè porre riparo, necessità che egli non aveva prodotte e che erano sacre a tutti gli italiani; per cui rappresentavano il prezzo della redenzione. Al pari di altri, l'oratore rilevò la eccessiva gravosità delle imposte esistenti; ma si noti, che egli forse fu l'unico a criticare con parole vivaci quella che chiamò un'altra forma disocialismo patriarcale, cioè l'esenzione dalle imposte delle piccole aliquote. Non già che tale esenzione in qualche caso eccezionale non abbia la sua ragione di essere di equità ed opportunità, ma allorchè, come nel disegno di legge, l'esenzione si erige a sistema, il risultato è che alle imposte a larga base che sono sempre le meno cattive, si sostituiscono le imposte applicate a ceti designati e ristretti. In un paese come l'Italia, dove la ricchezza è non solamente molto divisa, ma può dirsi sminuzzata, era da comprendersi quanta parte di essa doveva sfuggire all'imposta. Passando a discutere del nuovo congegno bancario dell'on. Sonnino, il Senatore Vitelleschi lamentò che il Ministro del Tesoro avesse, con tre o quattro decreti reali, cambiato tutto il nostro sistema bancario, atto che egli, per quanto persuaso fatto a fin di bene, definì un abuso, poichè il solo Parlamento è giudice in materia. Coi nuovi provvedimenti dell'on. Sonnino, era lo Stato che si era appropriate le riserve metalliche, che emetteva i biglietti, che faceva da banchiere, che aveva iniziato insomma la gestione di Stato. Era un inizio della Banca di Stato, istituzione da cui egli rifuggiva, sapendo che, in fatto di finanza, la politica è il peggior consigliere, poichè se non fossero state le influenze politiche, la maggior parte delle Banche sarebbero rimaste in piedi. (Atti del Senato — Discussioni — Tornata del 18 luglio 1894 pag. 3609). Il Senatore Alessandro Rossi votò a favore della minoranza della Commissione permanente di finanza, la cui maggioranza era persuasa

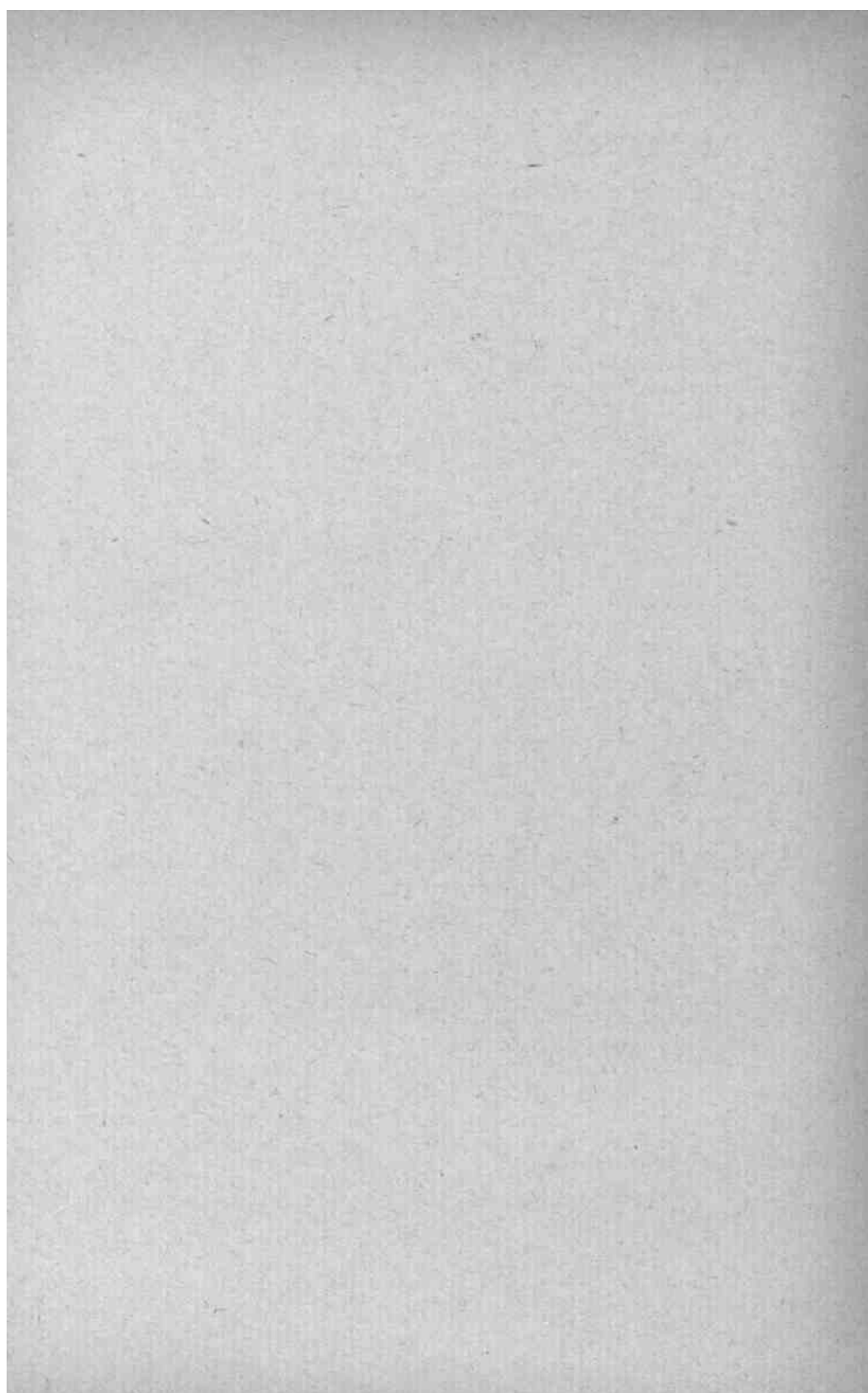
---

che rilevarono con molta chiarezza e con buone argomentazioni che tutto il male d'Italia stesse nell'eccesso della spesa e che nella riduzione di essa si dovesse trovare il rimedio. Ed ecco che la discussione finanziaria si chiudeva senza aver per questo provveduto al fabbisogno del bilancio.

---

che coll'art. 2 in discussione lo Stato venisse a mancare ai propri impegni, mentre la minoranza accettava l'allegato L. secondo i quali i possessori dei titoli potevano ottenere in cambio il 4 per cento a parità di rendita netta del 4,34 (vedi atti cit. pag. 3628).

---





## CAPITOLO IV.

### I tributi locali.

---

SOMMARIO. — § 1. Cenno storico sull'evoluzione dei tributi locali. — § 2. La riforma dei tributi locali (Salandra, Alessio, Lacava, Merla, Afan De Rivera, ecc.).

Osservando la statistica ufficiale sui bilanci comunali preventivi pel 1895, la quale offre il mezzo per conoscere il provento di quelle imposte che hanno un vero e proprio carattere di tributo, è facile rilevare lo squilibrio grandissimo esistente tra la tassazione della ricchezza immobiliare e quella mobiliare. Mentre si può dire che, quasi interamente, il capitale investito nell'industria e nel commercio non agricolo sfugge alla tassazione diretta, intesa a colpirlo alla fonte, la proprietà immobiliare è più gravata, e la misura dell'aggravio è più forte per quella rurale che per l'urbana.

Le tassazioni dirette ed indirette non possono compensare lo squilibrio della tassazione reale, specialmente perchè più di tre quarti dei proventi complessivi di quelle imposte generali dirette ed indirette sono raccolti nei Comuni di prima, seconda e terza classe, dove, oltre ad avere la sua sede la maggior parte della ricchezza immobiliare urbana e mobiliare, vi è attratta anche una parte grandissima dei maggiori redditi fondiari, così che anche questi sopportano, ed in misura eguale, che non li compensa dell'eccesso di aggravio reale, le tassazioni dirette ed indirette applicate in quei centri. E se anche quelle imposte generali servono a colpire quei redditi che per la loro natura sfuggono alle imposte reali, ciò non toglie che si manifestino gravi vizi di distribuzione, perchè non è sui red-

diti maggiori, capitalistici o professionali, che si riversa il carico maggiore di quella tassazione; è invece sui redditi minori, sul salario dei lavoratori. Infatti, — spiega il Conigliani, — basta rammentare il carattere di progressività inversa che hanno nella loro incidenza le imposte sui consumi necessari e generali, per convincersi che la disuguaglianza di trattamento, creata a danno dei redditi minori da un complesso di tassazione indiretta con un provento di ben 156 milioni, non può essere affatto compensata da imposte personali dirette, da cui si ricavano appena 23 milioni, quando anche queste fossero applicate con saggi minimi di esenzione e con saggi rapidamente progressivi. V'ha di più; quasi l'80 per cento dei proventi delle imposte personali dirette si riferisce ai Comuni chiusi di quarta classe ed ai Comuni aperti, riguarda, cioè, piccoli centri e comunità sparse, di carattere quasi esclusivamente agricolo, in cui sono rari i grandi redditi capitalistici e professionali, dove anche la ricchezza mobiliare è scarsa, dove vivono soprattutto piccoli esercenti, piccoli proprietari ed i lavoratori del suolo, per cui quelle imposte dirette o cadono sul salario, od aggravano le ingiustizie create dal disquilibrio della tassazione reale.

Eppure questa è una situazione di cose derivata da un sistema di tributi semplice ed ordinato, dovuto alla legge del 1865, la quale, insieme con la legge del 1864, aveva cercato di costruire un sistema razionale di tassazione locale, derivandolo dagli elementi migliori dei sistemi vigenti negli ex-Stati italiani. Come per lo Stato, le leggi del 1864 avevano unificato le imposte reali immobiliari e vi avevano aggiunto, in luogo di svariate ed imperfette forme di tassazione indiziaria, un'imposta mobiliare, anch'essa reale e per contingente; così, pei Comuni, la legge del 1865 aveva eliminato una serie infinita e multiforme di imposte speciali, e serbate appena alcune tipiche e ben determinate imposte indirette, concedendo anche un uso ben limitato del dazio consumo; solo, ove queste fonti e le entrate patrimoniali non fossero bastate, potevano i Comuni, senza limite di quantità, sovrapporre a tutte tre le imposte dirette reali.

Tale sistema (1) avrebbe permesso ai Comuni di svolgere con libertà e giustizia l'uso dei loro poteri fiscali, se il progressivo aumento dei bisogni e delle spese non avesse fatto ben presto aggiungere altri elementi a quelli delle tasse speciali allora concesse; infatti era passato appena un anno dalla promulgazione di quelle

---

(1) CONIGLIANI, *La riforma della legge sui tributi locali*. Modena. Società Tipografica, 1898. parte II, § 2, pag. 144.



leggi, che, senza avere ancora visto in pratica il funzionamento del sistema, anzi per bisogni ad esso affatto estrinseci, si introdusse una serie di leggi che ne deturparono l'equilibrio e sconvolsero le basi (1).

Causa originaria di questo processo di disintegrazione fu sempre il bisogno finanziario dello Stato, che spinse ad aumentare i contingenti delle imposte erariali immobiliari, e perciò ad estendere lo sviluppo delle sovrimposte locali; che mosse a trasformare l'imposta di contingente sulla ricchezza mobiliare di un'imposta di quotità con saggi elevati; che riuscì a far adottare, per maggior sicurezza di proventi, il metodo di esazione per via di ritenuta ai redditi originali dalle casse dello Stato, e quindi, per necessità, tolse ai Comuni l'uso di quelle fonti. Ne venne perciò che le basi del sistema tributario locale si spostarono; mentre prima l'uso della sovrimposta era esteso a tutte le fonti della ricchezza, esso veniva a limitarsi alla sola ricchezza immobiliare; mentre le sovrimposte, le quali avevano la funzione di risorsa secondaria sì, ma illimitata, dopo l'uso di ben limitate imposte speciali, prendevano più tardi il carattere di fonti limitate di tassazione locale, accanto ad un uso più largo del dazio consumo.

La maggior parte delle tasse non erano, per giunta, imposte nuove, ben definite ed adatte ai tempi: erano invece tasse esistenti al tempo anteriore, e la loro adozione costituiva quindi una nuova offesa a quei criteri di scelta e di ordinata costruzione, che erano stati attuati colla legge del 1865, e si venne a ricostruire così, senza alcun nuovo pregio, l'antica complessità e difformità dei tributi locali, cui non si dette una base razionale, una coordinazione sistematica, ma solo una empirica giustificazione colla necessità di creare compensi fiscali ai Comuni.

Ciò sarebbe stato meno male, se anzi che dare a quelle imposte il carattere di fonti principali delle entrate locali, collo stabilire che da quelle i Comuni dovessero trarre proventi prima di ricorrere alle sovrimposte, si fossero assegnate con caratteri ben definiti a questa o quella categoria di Comuni, a seconda della loro varia

---

(1) La tassa di ricchezza mobile venne istituita colla legge del 14 luglio 1864, N. 1830 colla forma della tassazione diretta per contingente, con esenzione dei poveri, con la tassazione fissa delle fortune minime e graduale per alcuni redditi; ma combinata colla loro diversificazione. Con la legge dell'11 maggio 1865 la tassa graduale venne abolita con effetto retroattivo; il 28 luglio 1865 il sistema di quotità surrogò il contingente e si accettò il principio della tassazione per ritenuta diretta.

natura e capacità di adattamento. Si avrebbe avuto così un sistema di tassazione speciale, che avrebbe agito come salvaguardia del dominio fiscale dello Stato, ed insieme avrebbe contribuito a dare forma organica alla tassazione locale ed a differenziarla secondo le differenti caratteristiche economiche dei vari Comuni; lasciando alle sovrimposte il posto secondario ed allargando il campo di ben distribuite imposte speciali, si sarebbe tosto ottenuto lo scopo di frenare quelle e distribuir meglio la sperequazione prodotta nei tributi locali dall'abolizione dell'imposta mobiliare (1).

La nostra legislazione non fu così ardita da porre vincoli decisi e diretti all'autonomia tributaria locale; da un lato scossa dal desiderio di frenare le sovrimposte immobiliari, dall'altro conscia quasi della improduttività e della imperfezione somma di quei tributi speciali, presaga del poco o niuno favore a quelli accordato dalle amministrazioni locali, si contentò di reclamare l'uso di quelle fonti tributarie solo dai Comuni che volessero eccedere il limite legale delle sovrimposte. Nel 1886 pose a condizione di tali eccedenze l'adozione dell'imposta sul valor locativo, nel 1868 l'adozione di quest'ultima imposta o di quella di famiglia o di quella sul bestiame, nel 1870 l'adozione di una di quelle ora nominate ed, oltre il dazio di consumo, anche della tassa di esercizio e rivendita, di quelle di licenza, sulle vetture e sui domestici.

Così il sistema delle imposte speciali assunse un carattere tutto proprio, che non aveva nella legge del 1865; mentre, secondo questo, le imposte speciali erano un complemento lasciato all'arbitrio delle amministrazioni locali, colle leggi sopra citate, si era voluto farne una parte principale, insieme col dazio, del sistema tributario dei Comuni; non si osò di renderle obbligatorie che quando si fosse superato un certo limite di sovrimposte, d'onde si venne quasi ad incitare i Comuni a rovesciare tutto il carico sulla ricchezza immobiliare, se le loro sovrimposte restassero nel limite legale.

Venne poi la riforma del 1894 la quale pose l'adozione di quelle imposte come condizione, non solo dell'eccedenza al limite legale delle sovrimposte, ma di ogni aumento delle sovrimposte oltre il contingente adottato nel 1894. Tale legge veniva a porre un freno decisivo alla libertà completa nell'adozione di quei tributi fino ad un certo limite di sovrimposta, ma lasciò intatta la sostanza del sistema tributario, e si credette ancora che l'arresto allo sviluppo delle sovrim-

---

(1) CONIGLIANI, *op. cit.*, pag. 149.

poste ed una larga espansione alle imposte speciali si potessero ottenere coll'estendere quei freni assoluti di legge, coll'estendere quel congegno di rapporti necessari tra sovrimposte ed imposte speciali ad ogni aumento di quelle anche entro il limite legale, e soprattutto col cercare nelle Giunte Provinciali amministrative quel controllo severo, quella rigida applicazione di freni che il Parlamento non aveva dato nè avrebbe potuto dare.

Ma l'impotenza del sistema stava appunto nel fatto che le Giunte provinciali, arbitre della situazione, erano e sono disadatte allo scopo, a cagione della prevalenza in esse delle consorterie locali, anzichè del sentimento di doverosa tutela dei piccoli e grandi Comuni (1).

Ne conseguì che tutte le prescrizioni meccaniche intese a fare convergere sulle imposte speciali lo sforzo continuo delle amministrazioni locali, urtando contro gl'interessi di classe o le false tradizioni locali, non sortirono l'effetto sperato. Nelle grandi città, dove l'imposta sul valore locativo e di famiglia potrebbero avere carattere di tassazione generale dei profitti e dei redditi, essendo la formazione dei regolamenti devoluta alle autorità tutorie provinciali, e non sapendo queste resistere alle pressioni degli interessi privati, il pro-

---

(1) Il Salandra asseriva che un freno agli arbitri e alle imprevidenze delle maggioranze nei Consigli comunali, si poteva trovare in una legge limitatrice delle spese e dei debiti e nell'ingerenza, ridotta ai casi più necessari, ma più efficace, delle più alte autorità dello Stato e magari nell'ingerenza parlamentare nell'amministrazione dei più grandi Comuni. A prescindere da una migliore redazione dei preventivi, il Salandra osservava che tra le svariate imposte, dirette ed indirette, che i Comuni italiani erano autorizzati a levare, una sola aveva indole di specialità ed era il fondo speciale per provvedere alla costruzione di strade obbligatorie, costituito secondo la legge del 18 giugno 1868. Tutte le altre imposte comunali essendo fuse nella massa dell'attivo, senza traccia di speciale assegnazione, l'autore esprimeva l'avviso che sarebbe desiderabile vedere tale assegnazione più estesa nei nostri bilanci comunali. Ancora degno di attenzione, gli pareva il concetto di una classificazione delle categorie delle spese comunali, secondo che esse fossero di interesse generale o di interesse particolare, provvedendo a che si sopperisse in tutto od in parte a quelle di interesse particolare mediante contribuzioni pagate dagli interessati. Un altro efficace provvedimento, il Salandra trovava nella restrizione del numero degli eleggibili nella rappresentanza comunale, imponendo alla eleggibilità condizioni di censo, età, capacità e residenza, più rigorose di quelle richieste per l'elettorato. Vedi *Nuova Antologia* 15 agosto 1878, pag. 638 e segg.

vento di dette imposte riesce affatto insufficiente, ed intanto, con questo semplice esperimento, si è ottemperato agli obblighi della legge (1).

D'altra parte l'imposta sui cani, sui domestici, sulle vetture, sulle bestie da tiro e da soma, ed anche quella di licenza ha produttività ancora minore, avendo la sua applicazione limiti naturali in ciò che, per le speciali condizioni della proprietà, della coltivazione agraria, non è quasi mai un'imposta indiziaria sul profitto del capitale mobile agricolo, ma o cade sul proprietario, od è un duplicato dell'imposta fondiaria, o va a carico del *reddito di coltivazione* ed agisce come tassazione indiretta del salario agricolo. Ne deriva dunque la necessità dello sviluppo delle tasse e delle sovrimposte (2).

La responsabilità di tale situazione non si può non far risalire alla legge, la quale, per le limitazioni opposte, aveva finito col diventare arbitra del sistema tributario dei Comuni (3), e sostituendosi alle esigenze delle condizioni economiche, delle circostanze di tempo e di luogo, oltre che ridurre la produttività del sistema tributario locale, lo aveva privato della sua indispensabile elasticità.

## § 2.

Il Salandra (4) si domandava se bastasse determinare con molta esattezza di particolari il sistema di imposte locali, le cui linee sono per lo meno abbozzate nella nostra legislazione, oppure il sistema vigente si dovesse condannare come sbagliato, dando opera a mutarlo radicalmente; un giudizio reciso, egli non sapeva dare. Poichè non si trattava di procedere alla ricerca del miglior sistema di imposte locali, ma di vedere, data la nostra condizione di fatto, quale riforma efficace ed opportuna si potesse arrecare al sistema vigente, di esso bisognava tenere debito conto poichè, se anche razionalmente riprovevole, essendo esso uno degli elementi costitutivi della nostra condizione attuale, si imponeva come un fatto preesistente, da non potersi distruggere con una subitanea rivoluzione legislativa.

(1) CORBETTA, « Le finanze dei Comuni ». *Annuario di scienze Politiche, Giuridiche e Sociali*, 1881, pag. 356.

(2) G. ALESSIO, nella sua « Riforma dei tributi locali », *Giornale degli Economisti*, aprile, maggio e giugno 1896. Vedi anche *Atti Parlamentari*, Relazione Fagioli alla Camera nel 1887.

(3) CONIGLIANI, *op. cit.*, pag. 159.

(4) Titolo citato.

Egli riconosceva che, per quanto la questione preliminare se si debbano preferire le imposte comunali autonome e le sovrimposte ai tributi governativi era tutt'altro che risolta, le obiezioni contro le sovrimposte sono molte e serie. Riconosceva che molte amministrazioni comunali, che facevano scempio della pubblica entrata, non avrebbero neppure incominciata l'opera funesta, se il Comune, con un sistema di imposte autonome, avesse avuto sufficiente cognizione dei suoi sacrifici. Riconosceva che la confusione tra ciò che si paga allo Stato ed al Comune, facendo perdere la nozione di ciò che costa ciascuna istituzione, porta a gravi collisioni tra di esse; riconosceva che, per tante ragioni intrinseche, l'importo dello Stato e quello del Comune debbono partire da criteri diversi, anzi conveniva previamente che nel caso nostro tali inconvenienti ingigantivano per la ovvia ragione che le sovrimposte non ricadono più, come almeno dovrebbero, sopra le varie contribuzioni dirette, ma incombono sulla sola propria fondiaria (1), ed ammetteva ancora la gravità delle obiezioni contro la eccessiva proporzione dei dazi di consumo, ma, nonostante queste considerazioni, egli riteneva che sarebbe assurdo pensare ad una trasformazione radicale del sistema di imposte locali, come quella compiuta dal Belgio nel 1860 con l'abolizione degli *octrois* e delle sovrimposte reali.

Qualunque grave colpo contro una delle massime fonti dell'entrata ordinaria dei Comuni egli considerava come il colpo di grazia per le finanze comunali. E per un'altra ragione il Salandra consigliava di mantenere salde ambedue queste categorie di imposte locali. La proprietà fondiaria, rustica ed urbana, deve essere soggetta ad una contribuzione speciale e diretta a favore del Comune, anche quando esistesse un'altra imposta generale sull'entrata, fondiaria o no, di tutti i cittadini, perchè sulla proprietà fondiaria è fondata, razionalmente e storicamente, la sussistenza stessa del Comune, e perchè da una parte ragguardevole delle spese comunali essa ricava vantaggi speciali. Anche i dazi di consumo è bene che durassero, perchè, prevalendo la tendenza democratica ad estendere al diritto di voto e l'eleggibilità amministrativa agli infimi strati sociali, i quali è difficile colpire con le imposte dirette, si deve diffondere la coscienza di un potere con un corrispettivo di obblighi.

---

(1) Veramente V. Ellena, basandosi sugli ordinamenti inglesi, tiene quasi per giustificati i carichi enormi imposti alla proprietà fondiaria dai corpi locali, dimenticando che la proprietà fondiaria vi è tassata dallo Stato molto lievemente. Vedi Archiv. Statistica, Anno II, fasc. IV.

Dunque, non potendo in Italia farsi la quistione di abolizione o trasformazione radicale, essa si riduceva soltanto ad una questione di limitazione; ma una limitazione che si risolve in una diminuzione di proventi del dazio consumo e dell'imposta fondiaria si può imporre ai Comuni solo nel caso che sia messo a loro disposizione un'altra fonte di entrata, capace di larghi proventi, costringendoli a servirsene in primo luogo.

Ecco perciò che, contemporaneamente alla limitazione delle sovrimposte e dei dazi di consumo, la legge di riforma doveva istituire una imposta diretta, su larga base, speciale ai Comuni, che diveniva la base dell'entrata comunale ordinaria, ma la pratica istituzione di una simile imposta non sarebbe la cosa più facile, senza tentare pericolose novità da cui il Salandra rifuggiva. Egli proponeva di adottare la tassa di famiglia pei piccoli Comuni e la tassa sulle abitazioni e sulle pigioni nei Comuni grandi e medi.

Anche il Lacava (1) pensava ad una limitazione o meglio ad una sostituzione ai proventi del dazio consumo, ma preferiva la sostituzione di imposte indirette sulla produzione del vino e quella sulla macellazione delle carni. Al contrario, l'Alessio (2) non credeva possibile una riforma conveniente dei tributi locali senza porre arditamente la mano sul sistema tributario dello Stato, cui voleva togliere le imposte reali mobiliari per darle ai Comuni, concedendogli in compenso prima il dazio consumo, poi un'imposta generale sui redditi della ricchezza immobiliare.

Il Merla nè voleva abbandonato il sistema del dazio consumo, nè credeva atto agli scopi delle finanze locali le sovrimposte ai tributi immobiliari, ma consigliava di lasciare ai Comuni tutto il provento del dazio, portando nelle mani dello Stato tutto quello della tassazione reale immobiliare (3).

L'on. Afan De Rivera (4), vagheggiava l'abbandono dell'attuale promiscuità di tributi locali ed erariali, e l'abolizione dell'attuale istituto del dazio consumo, ma quest'ultimo scopo doveva raggiungersi soddisfacendo ad un'altra esigenza; quella di estendere la tassazione diretta locale anche alla ricchezza mobiliare.

Tanta diversità di idee dipendeva appunto dal fatto che era

---

(1) *La finanza locale in Italia*. Torino 1896.

(2) « La riforma dei tributi locali », nel *Giornale degli Economisti* cit.

(3) G. MERLA, *Sul riordinamento finanziario dei Comuni e delle Provincie*. Roma 1896.

• (4) Progetto di sua iniziativa presentato alla Camera il 6 dicembre 1895.



mancato l'accordo nelle risoluzioni delle cinque importanti questioni seguenti:

1° E necessario la separazione assoluta dei tributi locali e dello Stato?

2° La tassazione diretta locale deve essere reale o personale?

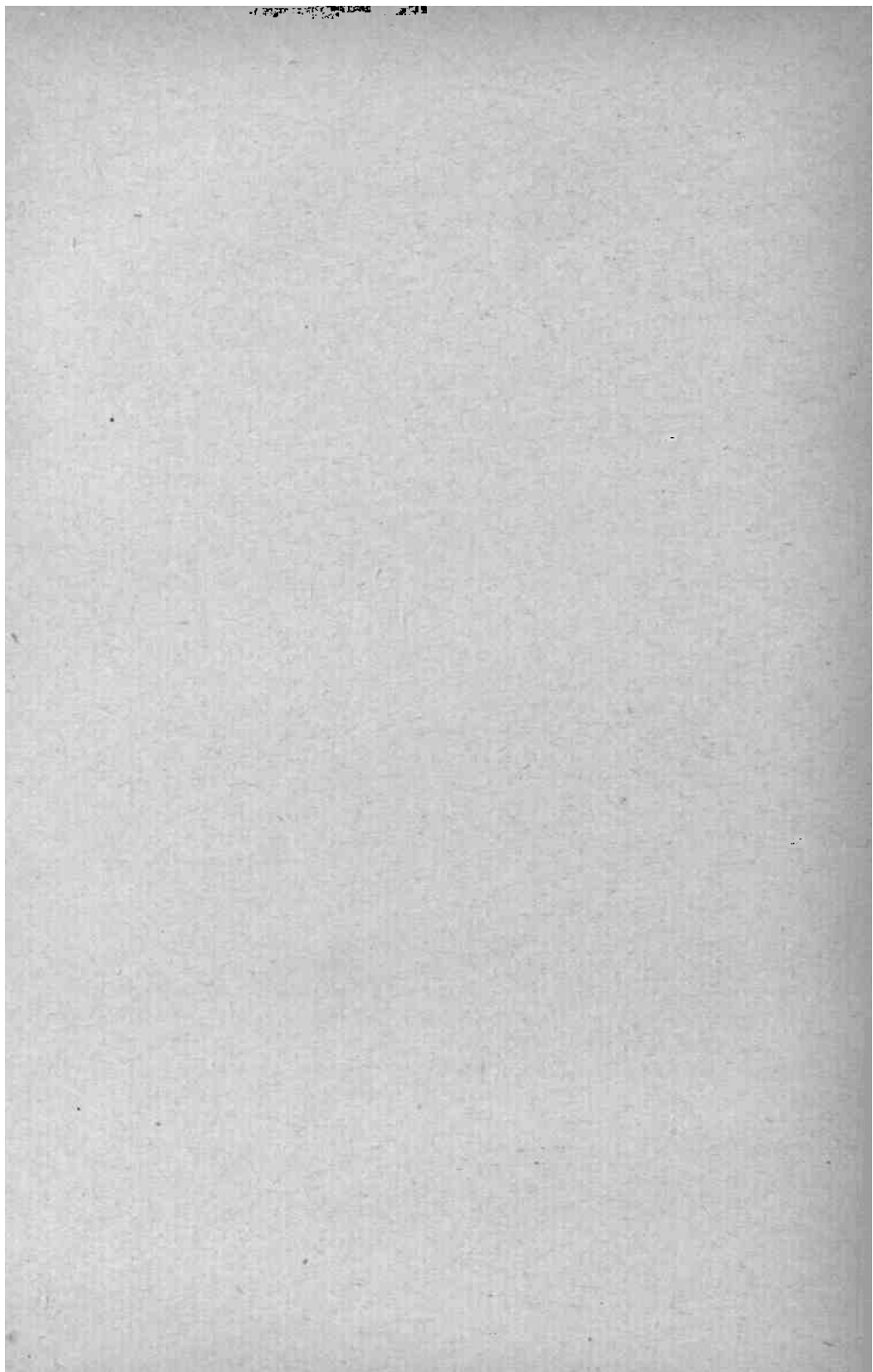
3° La tassazione diretta locale deve limitarsi alla ricchezza immobiliare od estendersi alla ricchezza mobiliare?


4° Devesi procedere all'abolizione del dazio consumo?

5° Il difetto di questa imposta è comune ad ogni forma di tassazione indiretta locale, ovvero è tutto suo proprio, così che si possa sostituirlo con altre forme di tassazione indiretta?

Tutte queste questioni furon prese in esame accurato dal Conigliani, il quale, dopo aver fatto rilevare gli errori della classe proprietaria, giunse alla conclusione che la riforma tributaria, se deve salvare la classe tributaria della disperazione, — e per le classi abbienti deve essere un'espiazione, che, senza portarle lo sfacelo, la conduca alla rigenerazione — non può non essere per quelle classi un sollievo, per questa un nuovo dolore. Alla vita economica italiana — se riuscirebbe certo funesta una riforma come quella che sognano gli utopisti, pretendendo dall'oggi al domani l'abolizione di ogni imposta indiretta e l'unicità dell'imposta personale e progressiva — sarebbe pure funesto e letale forse, il porre ritardo nell'adoperare meglio la sferza del tributo sulle spalle di quella classe. Fra la rovina politica che attende certo quella classe che viene a mancare alle classi diseredate la sublime virtù di rimanere contente del cibo quotidiano di promesse non soddisfatte, fra l'una e l'altra rovina, quella classe si trova dinanzi ad un'unica via di salvezza; quella di adattarsi ancora ad un grado ulteriore di pena che certo con uno sforzo supremo saprà sopportare: e così, dare una buona volta il conforto dell'esempio alle masse da cui pretende tanta rassegnazione.

Ma occorre dunque convincersi, che appunto per essere espiazione che rigeneri e non flagello che avvilisca, la riforma tributaria deve essere così fatta, da costituire un primo passo sulla via di quella evoluzione dell'ambiente economico e degli organismi politici. Ed il primo passo, secondo il Conigliani, deve essere questo appunto che l'imposta progressiva sulle concessioni venisse a correggere i difetti della tassazione reale dello Stato, la quale, per ragioni di opportunità finanziaria, doveva essere fatta più severa, e che nel contempo l'imposta personale e progressiva sul reddito sostituisca in parte, e pel resto eliminasse nei suoi effetti più ingiusti, quella tassazione locale che era ed è purtroppo ancora oggidì una necessità.





## CAPITOLO V.

### Il macinato ed il dazio sul grano.

---

SOMMARIO. — § 1. Storia ed ordinamento del macinato. — § 2. Il dazio doganale sul grano. — § 3. La scala mobile e la riduzione del dazio. — § 4. Ancora la riduzione del dazio sul grano. — § 5. Esame della nostra situazione economica e finanziaria. — § 6. La abolizione del macinato.

#### § 1.

La tassa sulla macinazione dei cereali trasse la sua origine da un progetto di tassa sulle farine, studiato dal Sella nel 1862. La proposta concreta venne fatta al Parlamento nel 1865, ma, sebbene accompagnata da studi completi e persuasivi, benchè appoggiata dalle penose condizioni dell'erario, benchè vivo fosse l'allarme pel *deficit*, fu respinta, e solo allorquando l'urgenza e la gravità della situazione fecero sembrare il rimedio men duro, essa incominciò a funzionare coi primi del 1869 e proprio sulle basi del sistema originariamente proposto dal Sella (1).

Sappiamo già che il fortunato ministro fu il Cambray-Digny.

Allorchè egli tornò a proporre alla Camera la tassa tanto aborrita, la rendita era discesa al 47 per cento; il numerario era scomparso ed unico mezzo di circolazione e di cambio rimaneva una carta svalita del 15 per cento; un debito fluttuante, conseguenza del disavanzo degli esercizi precedenti, ascendente a 700 milioni, gravava insieme col consolidato, sul nostro bilancio annuale, in cui un buon terzo delle spese pubbliche rimaneva allo scoperto. Conveniva dunque portare un efficace rimedio alla situazione e rialzare in tutti gli animi

---

(1) La legge porta la data del 7 luglio 1868.

la fiducia, mostrando che l'Italia non rifuggiva dai sacrifici pur di equilibrare le sue finanze, e la votazione dell'imposta sulla macinazione dei cereali fu, senza dubbio, uno dei mezzi più efficaci che nella memorabile sessione del 1868 furono adottati per raggiungere lo scopo.

Quei provvedimenti portarono alle finanze dello Stato un aumento complessivo di novanta milioni, ma essi, pur presi insieme colle economie ottenute da un Ministero sorto con un programma, base del quale era la riduzione delle spese al minimo, non bastavano a rimediare alla situazione, così che, nel 1871, tornò ad agitarsi la questione di una generale riforma del sistema tributario ed, implicitamente, se l'imposta sulla macinazione dei cereali dovesse mantenersi o no, o si dovessero escogitare nuovi sistemi di accertamento.

La legge del 7 luglio 1868 ammetteva due modi per l'accertamento dell'imposta dovuta. Ammetteva l'accertamento sulla base del lavoro presunto per via di dichiarazioni fatte dal mugnaio e sindacate dagli agenti delle imposte e da una gerarchia di commissioni; ed ammetteva, anzi preferiva, l'accertamento sulla base del lavoro effettivo, misurato dal contatore dei giri delle macine o da un altro strumento meccanico. Disposizioni legislative posteriori avevano poi introdotto anche l'accertamento sulla base del lavoro effettivo, riconosciuto direttamente da agenti della finanza.

Ma il primo sistema fu quello che l'Amministrazione fu costretta ad estendere a quasi tutti i mulini sul principio dell'applicazione della legge, perchè era impossibile costruire in meno di sei mesi, dalla data della promulgazione della legge a quella della sua applicazione, tutti i contatori necessari, se si pensa che su centomila palmenti, sessantacinquemila erano suscettibili dell'applicazione del contatore. Gli effetti dell'applicazione dell'imposta col sistema delle dichiarazioni furono disastrosi.

Avendo noi in Italia, esclusa la provincia di Roma, oltre 70000 mulini, con 100.000 palmenti ed una macinazione di circa cinquanta milioni di quintali, ma la forza motrice di cui in capo all'anno disponevano questi settantamila mulini essendo di gran lunga superiore a quella occorrente ad operare con centomila palmenti una macinazione di cinquanta milioni di quintali, ne risultò che molti mulini, essendo animati da una forza motrice ed essendo forniti di apparecchi capaci di produrre sei, otto o dieci volte il lavoro che era loro consueto, cioè quello che secondo la legge dovevano denunziare, essi poterono offrire ai loro clienti un ribasso della metà o del terzo della tassa, appunto perchè, a causa delle loro condizioni, poterono

triplicare e quadruplicare il lavoro che avevano prima delle dichiarazioni, e ciò a danno dell'erario e dei mulini più deboli per mancanza di forza motrice.

A questi inconvenienti non riuscì rimedio efficace il rinnovamento delle dichiarazioni dopo un anno, perchè esso non fece che invertire il fenomeno. Il mulino di troppo gravato nel primo anno venne esonerato da parte dell'imposta e fece perciò efficace concorrenza al mulino che, per essere meno gravato, aveva potuto accrescere il suo lavoro.

L'applicazione dei contatori meccanici, indipendentemente dalla questione se il numero dei giri sia un modo esatto di misurare la materia tassabile, non fece che contribuire alla moltiplicazione dei disordini. L'applicazione dei contatori essendo soltanto parziale, ne venne di conseguenza che i mulini che ne erano muniti, essendo tassati pel lavoro accertato, non poterono sostenere la concorrenza di quelli i quali, essendo tassati pel lavoro presunto, offrendo un leggero ribasso nella tassa agli avventori, riuscirono ad accrescere la loro macinazione.

Sembrò unico modo per troncare gli effetti della concorrenza micidiale, che i mugnai facevano tra di loro, quello di stabilire dappertutto un sistema di accertamento del lavoro effettivo, tenendo presso ogni mulino un agente di Finanza, che constataste e pesasse la quantità di cereale macinata, e riscuotesse la tassa relativa o ne addebitasse il mugnaio. Ma questo metodo, semplice e facile, non poteva invece soddisfare. Il sistema del custode pesatore non può non arrecare inceppi infiniti al commercio ed all'industria e vessazioni ai cittadini, indipendentemente che non può non portare anch'esso alla chiusura dei piccoli mulini, poichè non torna conto tenere un agente di Finanza nei piccolissimi edifici, dove il lavoro non raggiunge una somma di quintali capace di dare un migliaio di lire di imposta.

Dunque non rimaneva che il contatore meccanico da applicarsi a tutti i palmenti, ma anche per l'uso di questo congegno non mancavano le obiezioni. La principale tra queste era che la macinazione non è rigorosamente proporzionale al numero dei giri delle macchine. Essa varia non solo colle dimensioni e col peso di questa, ma anche colla qualità del cereale, colla forza motrice da cui è spinto l'apparecchio molitore, colla maggiore o minore asperità o levigatezza del piano delle macchine, ed a seconda della loro maggiore adesione tra loro colla macina fissa. Se ne deduceva che per quanto esatto fosse il numero dei giri segnalato dal contatore, per quanto accurato fosse

stato il calcolo del rendimento di ciascun palmento per ogni cento giri, il mugnaio poteva sempre, con mezzi diversi, trarne un prodotto maggiore e quindi lucrare sull'imposta.

Date queste e simili obiezioni, si provò a negare che il contatore fosse efficace per l'accertamento dell'imposta, ma il Cambray-Digny riuscì a dimostrare come esso solo fosse capace ad eliminare i gravi inconvenienti che nascevano dall'imposta sul lavoro presunto (1). Tuttavia egli ne riconosceva i gravi difetti che non sembrava sarebbero stati soppressi coll'invenzione dei meccanismi nuovi, il misuratore dei volumi ed il pesatore, i quali erano stati ideati ma che, essendo ben lungi dalla perfezione, non potevano essere adottati, mentre all'Amministrazione, che si trovava in presenza di una tariffa che variava colle diverse qualità di cereali, occorreva appunto un meccanismo utile non solo a misurare le quantità, ma a distinguere anche le qualità.

Così stando le cose, i termini della questione si riducevano al dilemma: o adottare una tariffa unica per tutti i cereali, o mantenere precauzioni più o meno vessatorie. Il Cambray-Digny non esitava a scegliere per la tariffa unica, ribassando quella del grano.

I cereali minori, come l'avena, la segala ed i legumi molli, non avendo importanza di sorta, per esserne il loro consumo limitatissimo, un aggravamento della tassa non avrebbe procurato alcun beneficio all'erario. La vera questione sorgeva pel granturco che, in una grandissima parte del regno, era un alimento principale per le classi infime della società, di modo che il sottoporlo alla stessa tariffa del grano sembrava un'eresia; pure il Cambray-Digny faceva delle considerazioni che attenuavano notevolmente la prima impressione. Anzitutto, se il montanaro dell'Appennino mangiava granturco, altre classi di cittadini si cibavano esclusivamente di grano, e la distinzione nella tariffa aveva avuto l'effetto di aggravare di fronte all'imposta le condizioni delle classi povere di questa seconda parte del regno, così che le famiglie indigenti di Firenze o Livorno che si nutrivano di grano pagavano pel macinato il doppio dei montanari dell'Appennino o del contadino, che mangiavano granturco ma che vivevano in condizioni molto migliori. Questa distinzione produceva necessariamente un effetto inevitabile per le più elementari leggi economiche, il quale consisteva nel promuovere l'estensione del consumo del granturco a detrimento di quello del frumento. Ora ciò era un danno ed un peggioramento nella pubblica alimentazione, ed il

---

(1) L'imposta sulla maccinazione dei cereali. *Nuova Antol.*, nov. 1870.



Governo ed il Parlamento erano sollecitati ad occuparsene, tanto più che la diffusione del granturco aveva prodotto una malattia conosciuta sotto il nome della pellagra. Impedire e non eccitare una ulteriore ed artificiale diffusione dell'uso del granturco, lungi dall'essere un danno, doveva essere uno scopo degno delle cure del legislatore, e questo effetto si poteva ottenere appunto parificandolo al grano nella imposta sui cereali. Così veniva anche eliminata la principale occasione di frodi, e con essa sarebbe venuta a cessare la maggior parte delle misure di precauzione di cui giustamente erano impediti e si lagnavano i mugnai.

La applicazione dei progressi della meccanica (1), la considerazione che il prodotto dell'imposta era di gran sollievo per la pubblica finanza, alcune riforme apportate alle tariffe, l'introduzione dei giudizi dei periti, ecc., nel 1870, valsero a scemare un poco l'impopolarità della imposta la quale, giunta così ad un certo grado di perfezione, venne preferita all'introduzione di altri sistemi diversi e restò immutata nel suo ordinamento fondamentale fino al momento della sua abolizione.

Su questa non ci è impossibile indugiare a lungo. Sebbene la questione fosse stata posta sul terreno finanziario, nel senso che l'abolizione della tassa era considerata come una grave perdita pel bilancio che ne sarebbe stato compromesso, si trattava, più che altro, di questione di partito, che mise in lotta aperta i due rami del Parlamento.

Allorchè il Cairoli prese il posto del secondo Ministero Depretis, il Ministro delle finanze Seismit-Doda propose la radiazione immediata della tassa e la abolizione in un prossimo avvenire. La Camera votò in questo senso, ma il Senato respinse il progetto, nella considerazione che la riduzione avrebbe procurato una perdita di 20 milioni all'erario, e nessun vantaggio ai contribuenti. Il progetto venne dunque ritornato alla Camera, poi rinviato al Senato, il cui relatore, on. Saracco, scrisse due relazioni dense di prudenza e sapienza politica. Intanto cadeva il Ministero Cairoli e gli succedeva il Depretis col Magliani; ritornava Cairoli al Governo, il Grimaldi era sostituito dal Magliani e la Camera veniva sciolta. Quando la nuova Camera riprese la discussione del progetto ed approvò l'abolizione, al Senato non restò che conformarsi al voto della Camera elettiva (2).

---

(1) Relaz. Segretario generale Casalini. Sess. 1873-74, N. 72 E.

(2) Per una lunga trattazione della questione, vedi A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana*. Vol. II, cap. III IV-V-VI.

## § 2.

Nel III capitolo abbiamo accennato come l'on. Sonnino, denunciando il deficit del bilancio e facendo appello alle forze contributive del paese, proponesse tanti provvedimenti quanti nei trenta anni precedenti la feconda fantasia di nessun finanziere avea saputo immaginare. Oltre all'aggravamento dei due decimi della imposta fondiaria, oltre all'aggravamento della ricchezza mobile, alla riduzione della rendita, alla confisca delle riserve bancarie, al corso forzoso, ecc., venivano proposti il consolidamento del dazio consumo e l'aumento di due lire di dogana sul dazio dei grani.

Questi due provvedimenti non avevano però scopo fiscale; s'intendeva solo di fare un primo passo verso il riordinamento delle finanze e tributi locali (1), mediante il consolidamento dei canoni di abbonamento del dazio consumo e coll'abolizione immediata del dazio governativo sulle farine e paste, trasportandolo nella misura fissa di lire due alla frontiera, come dazio doganale sul grano. Si calcolava che il maggior compenso del dazio doganale avrebbe compensato l'erario della perdita del dazio interno sulle farine.

La Commissione parlamentare parve in massima favorevole all'aumento del dazio del grano; non risulta esplicitamente dalla sua relazione, ma lo si può rilevare dal fatto che accettò che fossero consolidati per un decennio i canoni di abbonamento al dazio consumo governativo attualmente in corso pei Comuni chiusi e per Comuni e consorzi di Comuni aperti nelle cifre attuali, salvo le diminuzioni risultanti dalle disposizioni della legge proposta, limitandosi a modificare l'articolo ministeriale in modo che ciò fosse assicurato e definitivo per tutti quei Comuni che, entro l'anno corrente, avessero dichiarato di accettare il consolidamento, senza ricorrere ad una legge nuova, essendo sufficienti le disposizioni attuali per quei Comuni che non fossero abbonati, o che non accettassero il consolidamento del canone.

Il Parlamento votò l'aumento del dazio sui cereali, ma il prodotto fu inferiore al previsto per L. 3.123.000; tuttavia nessuna importanza venne data al mancato provento, perchè si spiegò la dimi-

---

(1) Per particolari sul riordinamento dei tributi locali v. p. 6580 relazione al progetto *Atti Parlam.* 298-1894.

nuita introduzione del grano nei cinque mesi precedenti colla momentanea presenza dei grani nazionali.

La questione diventò grave nel 1898, allorchè, contrariamente alle previsioni fatte nel 1894, diminuendo il dazio sulle farine, il prezzo del pane rincarò. Causa artificiale del rincaro, e quindi rimovibile, era il dazio sul grano.

La riduzione s'impondeva, ma l'opinione pubblica, o meglio, la stampa, non era concorde. Così mentre l'*Economista* (1) energicamente sosteneva l'opportunità della riduzione, ed il *Giornale degli Economisti*, accennando alla resistenza opposta dal Governo alle domande in quel senso, parlava di un « magnifico spettacolo d'ostinata incoscienza delle classi dirigenti, ignoranti che dappertutto intorno pullulavano vigorosi i germi della rivoluzione » (2), un senatore siciliano, interpellando il Governo sulle sommosse avvenute, parlava di repressione e di ogni altro rimedio, tranne che della vera causa del male, ed un giornale, invitando il Governo ad intervenire, a provvedere, escludeva però che si potesse pensare alla abolizione del dazio sul grano (3).

La questione della riduzione o dell'abolizione è una questione specialissima cui noi possiamo accennare, ma che ci è impossibile trattare, neppure con un'ampiezza relativa. Essa era complicata non solo dalle necessità del bilancio, ma anche, e più ancora, dal contrasto di interessi tra i proprietari ed i consumatori.

Poichè le offerte di grano fatteci dall'Argentina erano scarsissime, e l'Inghilterra e la Francia non avevano ancora completato le loro provviste, il consumatore italiano si trovava in condizione sì critica che perfino la intera abolizione del grano non sarebbe bastata a metterlo in condizione di acquistare, in concorrenza col consumatore francese ed inglese, il grano ad un prezzo tollerabile.

D'altra parte il Governo, aumentando negli anni precedenti il dazio, in ragione del diminuito prezzo del grano, aveva trovato necessario garantire ai proprietari fondiari un prezzo minimo di L. 20 ed un massimo di L. 30. Veramente, al momento in cui venne accor-

(1) Anno 1897 p. 226 e p. 562.

(2) *Cronaca* del febbraio 1898 p. 178.

(3) *Tribuna*, 21 gennaio 1898. Persino il *Sole* era di avviso che convenisse mantenere intatto il dazio sul grano, a difesa ed incoraggiamento dell'agricoltura del paese, trascurando affatto la considerazione che il rialzo del grano non poteva essere tale da assidere l'economia del paese sul prezzo di 30 o 32 lire al quintale sul mercato interno.

data la riduzione di L. 2,50, per cui il dazio venne ridotto a L. 5 al quintale, i proprietari avevano già venduto il loro grano, e perciò nessun danno venivano a risentire dalla riduzione, ma questa sarebbe venuta a colpire gli intermediari, gli speculatori, i cui contratti erano basati sopra i prezzi precedenti alla temuta riduzione, d'onde i loro sforzi per evitarla.

Tralasciando la discussione che ebbe luogo in Parlamento nell'agosto del 1897, allorchè il deputato Agnini richiamò l'attenzione del Governo sui segni precursori della crisi e quella avvenuta alla fine di gennaio sulla opportunità o meno della riduzione, sulla sua efficacia e sugli effetti che essa avrebbe potuto avere nei riguardi dell'approvvigionamento dei nostri mercati (1), accenneremo alla discussione che si fece intorno alla proposta dell'on. Maggiorino Ferraris, per la scala mobile del dazio sul grano.

Per l'oratore le vive e legittime lagnanze, elevate da ogni parte d'Italia contro il rincaro del pane, dipendevano da una profonda contraddizione tra i due fattori determinanti il prezzo del pane. Di questi, uno è variabile, ed è il prezzo del grano sul mercato mondiale; l'altro è essenzialmente costante, e consiste nell'imposta del dazio doganale, nel dazio comunale e nell'aggio sull'oro.

Finchè il prezzo del grano si mantiene basso, le imposte rimangono inavvertite o sono sopportabili, ma esse premono oltre misura sulle strettezze delle classi lavoratrici, allorchè, per le vicende della produzione mondiale, il prezzo del grano all'estero subisce un rialzo, coll'aggiunta che l'aggio sull'oro agisce in ragione crescente dell'aumento stesso del prezzo del grano.

L'errore nostro fondamentale, commesso nel 1894, era stato che nel determinare il nostro sistema tributario, si era creduto che le grandi concorrenze transatlantiche e l'unificazione del mercato mondiale avrebbero avuto l'effetto di darci prezzi quasi costanti, ma le vicende di parecchie annate, specialmente quelle del 1888, del 1891-92, del 1897-98, avevano poi fatto che, nonostante quelle grandi concorrenze, ad un periodo di bassi prezzi, seguissero, a quattro o cinque anni di distanza, una o due annate di prezzi alti. E' allora che si manifestò la profonda contraddizione, causa di conflitti, di cui i pubblici poteri erano, fino ad un certo punto, responsabili, per avere adottato un sistema finanziario tecnicamente sbagliato, non in armonia colle leggi economiche e naturali della produzione del grano stesso.

---

(1) *Atti Parlamentari* 31 gennaio 1898: per l'on. Agnini p. 4031, per il Ministro Branca p. 4039.

Tale sistema, nocivo per il contribuente, non lo è meno agli interessi della finanza, poichè, nelle annate di prezzi cari, e quindi di maggiore disagio, il fisco o deve premere sul contribuente per ottenere le entrate normali del dazio sul grano, oppure rinunciare al dazio stesso perdendo, in ambo i casi, un'entrata cospicua, appunto quando il disagio tende a diminuire anche gli altri consumi popolari.

Il distinto economista riteneva indispensabile un dazio sul frumento, infatti poneva cura grandissima di rilevare che la terra ed il grano pagavano oltre trecento milioni d'imposta annua allo Stato ed al Comune, e che il giorno e l'ora in cui il dazio sul grano s'abolisse, scenderebbe appunto il valore dell'immensa superficie coltivata a grano, rendendo impossibile al proprietario di sopportare il peso dell'imposta e di far fronte al pagamento degli interessi del debito ipotecario gravante sul suo fondo, ed allora ne verrebbe una crisi economica assai grave, una crisi del capitale che avrebbe la sua ripercussione sul lavoro; ma ammesso che il ribasso del prezzo del grano, non protetto da sufficiente dazio doganale, porterebbe ad una perturbazione dannosa alle stesse classi lavoratrici e riconosciuta ancora l'impossibilità di una trasformazione agraria, quand'anche essa fosse conveniente, egli si domandava se non vi fosse un limite cui si potessero coordinare i due interessi, quello agrario di un buon prezzo del grano, e l'interesse collettivo della nazione di avere del pane a buon mercato. Egli riteneva di sì, fondandosi sui risultati dell'inchiesta doganale del 1883, eseguita sotto la direzione dell'onorevole Luzzatti.

Allora gli agricoltori italiani domandarono un prezzo tra le 23 e le 24 lire al quintale, come sufficientemente remuneratore per una normale azienda agraria in Italia. Da ciò l'on. Maggiorino Ferraris deduceva che sarebbe un gran vantaggio per l'Italia se intorno al prezzo di 25 lire si potessero accordare i liberisti ed i protezionisti, i protettori della agricoltura ed i difensori di altri interessi, egualmente rispettabili; se si tornasse cioè al concetto contenuto nel disegno di legge dell'onorevole Sonnino, quando proponeva che il dazio sul grano estero fosse ridotto qualora il prezzo di questo salisse oltre le lire 19 al quintale al porto di Genova.

### § 3.

Era la scala mobile che l'on. Maggiorino Ferraris proponeva: quella scala mobile che era difficile ai tempi in cui il prezzo del grano differiva notevolmente tra provincia e provincia di uno stesso Stato, secondo il raccolto locale, quando si era costretti a dividere la Francia in una serie di zone, con prezzi e tariffe daziarie diverse; che non

poteva funzionare nei tempi in cui le concorrenze transatlantiche non agivano, quando le principali esportazioni provenivano dalla Russia e dal Baltico solamente, e si avevano oscillazioni notevoli nei prezzi, non solo di anno in anno, ma di mese in mese, ma che attualmente si imponeva.

Studiando alcune tabelle pubblicate dalla direzione generale di statistica, si poteva osservare che mentre, fino a pochi anni dopo il 1880, la linea dei prezzi era una successione continua di punte e guglie acuminate, non solo di anno in anno, ma anche, di mese in mese; in seguito la linea dei prezzi si era fatta quasi orizzontale a diverse altezze, a periodi diversi: ecco perchè egli credeva possibile un sistema economico per l'innanzi impossibile (1).

Le obiezioni alla scala mobile cui l'on. Maggiorino Ferraris alludeva, erano quelle contenute nella relazione del Sen. Fedele Lampertico (2), il quale aveva scritto: « La impossibilità di determinare il prezzo equo e ragionevole viene già a scalzare nella base la scala mobile dei dazi, come in generale ogni dazio che si ragguagli alla medesima stregua e ragione. E tanto più poi in Italia, come venne chiarito e dalla inchiesta agraria e da questa nostra, atteso non solo le differenze tra regione e regione, ma anche la grande quantità di terreni che si sono disboscati, bonificati, messi in coltivazione, atteso il passaggio di tanti fondi in proprietà privata, atteso le nuove strade comuni e ferrate, gli oneri per imposte di Comuni e Provincie, e la stessa trasformazione nel commercio interno che, prima dell'unità politica, avevano luogo con altri Stati, e nell'Italia stessa tra Stato e Stato ».

La proposta dell'on. M. Ferraris incontrò non poco favore in Parlamento, dove a molti parve espediente serio e pratico, fino al punto che l'on. Ministro delle Finanze Branca, per quanto in sulle prime si fosse mostrato contrario a tale applicazione, pure accettava in seguito un ordine del giorno che, secondo il pensiero del proponente, includeva anche lo studio della scala mobile; ma alcuni economisti italiani mossero alla proposta una opposizione vivace.

La questione della scala mobile si presentava sotto due aspetti distinti; cioè, quello dell'utilità sociale dello scopo cui essa mira, e dell'efficacia del mezzo da essa rappresentato (3).

(1) *Atti Parl.*, discorso M. Ferraris 1° febbraio 1898 p. 4075.

(2) Atti della Commissione di inchiesta per la revisione della tariffa doganale (Parte agraria) Relazione Lampertico p. 102 (Roma, Botta 1885).

(3) GHINO VALENTI, « Il sistema tributario italiano ». « La scala mobile del dazio sul grano », *Giornale degli Economisti*, 1° marzo 1898. « Il dazio sul frumento e l'agricoltura italiana, » Bologna Zanichelli, 1898.



L'on. Maggiorino Ferraris, alludendo al limite intorno a cui avrebbero potuto conciliarsi gli interessi delle classi povere e dei produttori di grano, aveva inteso di alludere al prezzo *rimuneratore*; ma è poi possibile stabilire un prezzo remuneratore delle derrate agricole, in particolar modo del frumento, quando è cosa a tutti nota che, per cause naturali ed economiche, operanti nello spazio e nel tempo, il frumento, anche entro i confini nello stesso paese, si produce a costi diversi, i cui estremi erano allora 7 e 35 lire al quintale? Ammesso ciò, il prezzo remuneratore non è soltanto un'incognita, ma un nonsenso, ammesso che per prezzo remuneratore non si prenda quello che corrisponde al costo massimo, nel qual caso però, non si può più parlare di scala mobile, poichè è ben difficile, e forse impossibile, che il prezzo di una derrata o prodotto in genere salga al disopra del costo massimo.

Il che mostra che nelle variazioni dei prezzi, anzi che l'ingiustizia, nella maggior parte dei casi, si trova un'opera di compensazione ragionevole e necessaria, che la fissazione di un prezzo costante turba arbitrariamente, arrecando nel ribasso del prezzo nocimento al produttore e, nel rialzo, nocimento al consumatore, cioè precisamente a coloro in vantaggio dei quali la scala mobile si vorrebbe istituita.

Certo, una costanza nei prezzi è desiderabile, ma questo scopo è duopo conseguire con un processo naturale, non artificiale. Non si può avere un effetto senza la causa, e la causa non può essere, in questo caso, la volontà del legislatore. Per avere costanza nei prezzi, perchè si evitino i bruschi rialzi e ribassi, non v'è altro che lo sviluppo mondiale della cultura frumentaria e dei commerci determini un certo equilibrio ed una certa compensazione tra la produzione dei diversi paesi e delle varie annate, talchè il prodotto scarso di un paese, o di un emisfero, sia compensato dall'abbondanza dell'altro paese, od emisfero. (1).

Quanto alla efficacia reale della scala mobile, l'errore commesso era questo: che si ritenesse che il dazio non avesse nessuna influenza

---

(1) Inutile ricordare che anche l'on. Maggiorino Ferraris aveva pensato alla trasformazione delle culture ma, fondandosi sull'autorità del Caird, aveva aggiunto che non bisognava dimenticare che la trasformazione agraria importa larga sostituzione di macchine, nel lavoro di campi, alle braccia umane, il che vuol dire grande spostamento delle plebi rurali, che possono anche vedersi ridotte alla miseria, come avvenne ai primi del secolo XIX in Inghilterra, quando si abbandonò colà la cultura dei cereali per estendere quella del prato.

sul mercato chiuso e che nel mercato libero il prezzo potesse rimanere identico a quello che era prima dell'imposizione del dazio. Ma con ciò si veniva a supporre l'impossibile, che, cioè, non fosse vero quello che l'Economia ha irrefutabilmente dimostrato; non potersi avere sul mercato due prezzi della stessa merce. Ed invero, se il prezzo sul mercato inglese dopo l'imposizione del dazio in Francia, in Germania ed Italia fosse rimasto identico a quello che era prima, gli esportatori avrebbero affluito sul mercato libero e si sarebbero allontanati dal mercato chiuso, facendo ribassare il prezzo in quello e rialzarlo in questo. Si può pertanto stabilire che l'influenza di un dazio di protezione non si restringe al mercato di un paese, ma si esercita indirettamente su tutto il mercato mondiale, ed ha per effetto di far ribassare più o meno il prezzo naturale della merce colpita, talchè il dazio stesso, in una proporzione che non si può preventivamente stabilire e che dipende da circostanze contingibili, viene pagato in parte dai consumatori dell'interno e in parte dai produttori esteri.

Queste considerazioni bastano a porre in rilievo una delle maggiori difficoltà dell'attuazione della scala mobile. Perchè tale sistema riuscisse efficace occorrerebbe che esso fosse applicato mediante un accordo tra tutti i paesi importatori aventi un regime di protezione.

E ciò non basterebbe, poichè non si è considerato che l'andamento normale della produzione e dei commerci e quindi dei prezzi. Essa trova solo la ragione di applicazione in condizioni di squilibrio tra l'offerta e la domanda, le quali non determinano rialzi e ribassi proporzionali, ma assai lontani da ogni prevedibile norma, e verso i quali la forza che si vuole contrapporre con riduzioni temporanee di dazi, riesce affatto inadeguata, sia perchè insufficiente, sia perchè tardiva, tanto che si può vedere, mentre il dazio si riduce, rialzare il prezzo, e viceversa abbassar questo quando quello viene accresciuto (1). Si aggiungano le molteplici circostanze che producono le oscillazioni dei prezzi correnti e che li fanno deviare dalla linea normale, talvolta in misura tanto rilevante da nascondere l'andamento, come appunto avvenne nel 1898; tra piazza e piazza dello stesso paese, si verificavano differenze maggiori di quelle naturalmente sussistenti tra paesi lontani.

Ma è pur da notarsi il fatto che uomini versati nello studio dei fenomeni economici, non si rifiutarono di prendere in esame l'espe-

---

(1) TOOKE, *History of prices* Vol. I. cap. II, p. 11 *But the history of our agriculture.*

diente o sistema della scala mobile. Così il Franchetti, il quale riteneva assolutamente necessario uno sgravio superiore alle L. 2,50, si esprimeva: « Piuttosto è da trovare un congegno col quale il dazio possa venire automaticamente abbassato quando per lo aumentare dei prezzi, si attenuino o cessino quelle ragioni che dettero motivo ai successivi aggravamenti del dazio. Il breve tempo concessomi per parlare non mi permette di entrare nell'argomento della così detta scala mobile e dei rimedi che le nuove condizioni del commercio granario permettano di portare agli inconvenienti verificatisi in passato nell'applicazione di questo sistema, ma confido che altri colleghi faranno proposte in questo senso nella imminente discussione sul ribasso temporaneo del dazio doganale » (1). Di parere non contrario era l'on. Salandra il quale sosteneva che il dazio si dovesse bensì ridurre allo scopo di avere il pane a prezzo tollerabile ed ammetteva la necessità che tale riduzione fosse conservata fino a quando i prezzi si mantenessero tanto alti, ma energicamente obbiettava che essa dovesse essere mantenuta oltre il 30 aprile, perchè allora il provvedimento avrebbe cessato di operare sui prezzi attuali ed avrebbe influito sui prezzi dei grani futuri (2).

Però, ad eccezione dei socialisti i quali propugnarono la totale abolizione del dazio, la nostra Camera si mostrò ultra-protezionista, sostenendo che alla fine un rincaro del pane riesce vantaggioso alla maggioranza del paese, avendo lo scopo di permettere la coltivazione dei grani anche in terre meno fertili e di distribuire così ai proprietari di terre fertili una *rendita* la quale, distribuita alle classi lavoratrici agricole, ne aumentasse o mantenesse il benessere.

Si osservò però che, parlando di produttori e delle migliori condizioni da farsi ad essi, bisognava almeno fare delle riserve; infatti tra i proprietari di terre, molti non producevano grano sufficiente per il mantenimento degli agricoltori e della semente, molti non ne producevano affatto e quindi il dazio era per loro una perdita totale, altri ne producevano soltanto quanto bastava a loro stessi e quindi il dazio non giovava che solo a quei proprietari i quali potevano vendere il grano, ma il cui vantaggio non era sufficiente a giustificare il rincaro di L. 7,50 imposto a tutti gli italiani.

La teorica colla quale il dazio sul grano venne difeso, conteneva, secondo alcuni (3), una tal dose di cinismo sociale che doveva ripu-

(1) *Atti Parlam.* 31 gennaio 1898 p. 4043.

(2) Vedere anche discorso Morello, p. 4138. Discorso Farina, p. 4186.

(3) *L'Economista* 6 febbraio 1898: « Il dazio sul grano ».

gnare anche agli uomini di Stato, se per poco vi riflettessero su. Infatti la conclusione era che col dazio si rendeva impossibile o difficile il sufficiente nutrimento a coloro che non avevano o non guadagnavano abbastanza per comperare il pane al prezzo a cui, per le esigenze del bilancio agricolo e del bilancio industriale, esso si era fatto salire.

Quanto alla riduzione, oltre che essere tardiva, essa era anche incompiuta, poichè la nostra legislazione doganale, oltre che a stabilire a L. 7,50 il dazio sul grano, aveva anche implicitamente elevato a L. 12,50 quello sulle farine, per cui, pur riducendo il dazio sul primo a L. 5, non si otteneva lo scopo, giacchè il prezzo del pane in ciascuna città non dipendeva dal prezzo del grano, ma da quello delle farine (1). Il decreto del 23 gennaio conteneva dunque un errore tecnico ed economico, in quanto non provvedeva a ridurre il dazio delle farine ed a porlo in correlazione col dazio sul grano.

La tassazione delle farine, anzi che servire a proteggere l'industria della macinazione, costituiva, specialmente in alcuni Comuni chiusi nel mezzogiorno e della Sicilia, una tassazione progressiva a rovescio, che portò all'abuso delle classi dirigenti le quali, là dove poterono disporre della maggioranza dei Consigli comunali, stabilirono centesimi addizionali mitissimi sui fabbricati e terreni, ed aggravarono invece senza pietà la mano sul dazio comunale che colpiva il pane della povera gente.

L'on. Celli (2) negava al dazio comunale sulle farine ogni e qualsiasi funzione economica, a tutela dell'agricoltura e del lavoro nazionale. La definiva una forma di imposta ingiusta ed antiquata, contro la quale protestavano i principii della scienza finanziaria, i dettami dell'igiene, della buona politica, cogli stessi sentimenti dell'umanità.

La sua sostituzione nel bilancio dei nostri municipi non era da ritenersi impossibile per poco si pensasse che negli ultimi anni essi avevano esagerato nelle spese, con uffici di molto rassomiglianti a ministeri, con impianti eccessivi, con lavori pubblici improduttivi, con abbellimenti e spese di lusso. E vero che il ritirarsi da questo andazzo spendereccio era cosa molto lenta, ma allora bisognava pensare ad oneste riparazioni, a benefiche trasformazioni tributarie, così

---

(1) Vedi articolo di Maggiorino Ferraris, *Nuova Ant.* 16 agosto 1897 « Il rincaro del pane ».

(2) « Il pane integrale » *Nuova Antologia*, 16 gennaio 1898 p. 298.

i municipii potevano provvedere applicando seriamente la tassa sui domestici e le vetture private, elevando a cinquanta centesimi la sovrimposta sui fabbricati e sui terreni, introducendo una tassa diretta di famiglia e di valor locativo in ragione di lire 2 a 4, per abitante, con esenzione delle quote minori, come venne infatti fatto in Roma (1).

§ 4.

La riduzione del dazio era stata concessa fino al 31 maggio; all'avvicinarsi di questo termine tornarono a elevarsi le proteste di tutta Italia la quale si preoccupava del rialzo del pane che si sarebbe verificato, rialzo che, nella sua massima parte, avrebbe finito coll'andare a beneficio degli speculatori e degli agrari, senza nessun vantaggio sensibile del Tesoro.

Il ritorno del dazio alla misura precedente di L. 7,50 non si comprendeva; si domandava infatti come mai potesse il Governo conciliare tutto questo col progetto di legge sui dazi interni di consumo; come potesse, da una parte, suggerire ed ingiungere ai Municipi la attenuazione dei loro dazi locali sulle farine, sul pane e sulle paste e permettere, d'altra parte, che tornassero in vigore le più alte dogane dello Stato per i cereali.

Sulla scorta della relazione dell'on. Di Rudini, relatore della Giunta Generale del bilancio, possiamo intanto affermare che malauguratamente le vicende del mercato granario italiano, dopo la riduzione del dazio di confine, non volsero più propizie di prima, imperocchè i prezzi del frumento, soltanto per breve tempo, si raddolcirono, per risalire bentosto fino a toccare un livello superiore a quello del gennaio.

E purtroppo, allo scadere del termine fissato per la riduzione, la condizione generale del mercato mondiale del grano non sembrava si dovesse modificare in senso favorevole al consumatore italiano. Ogni prognostico sulla ventura raccolta era azzardato, dipendendo esso, principalmente, dalle condizioni atmosferiche, ma mentre ciò rimaneva un' incognita sorgeva una causa certa di nuova grave perturbazione del mercato granario il conflitto tra gli Stati Uniti e la Spagna, di cui non si poteva prevedere nè la durata, nè la intensità. Aggiungasi l'inasprimento dei nostri cambi sull'estero, e poi si troverà ragioni sufficienti per giustificare le inquietudini del nostro mercato.

---

(1) Il Comune di Firenze e quello di Udine furono i primi ad abolire la sopratassa sulle farine.

Il Governo concesse allora una proroga fino al 15 luglio, ma anche quel termine venne giudicato insufficiente dalla generalità dei commissari per l'esame del bilancio. Era vero che pel 15 luglio il raccolto paesano sarebbe stato ultimato; ma il grano estero nuovo, specialmente quello del Mar Nero, a cui specialmente noi si attingeva per colmare le nostre deficienze, non poteva affluire a noi, nè offrirci notizie appena attendibili della sua consistenza, onde era da presumersi che pel 15 luglio avrebbe regnato tale incertezza sulle sorti generali del raccolto e sull'atteggiamento dei mercati regolatori, da dovere, quasi sicuramente, condurre ad una proroga nuova.

E facile comprendere come un tal regime di incertezza non fosse il più conveniente per il regolare svolgimento delle transazioni. Per coordinare saviamente gli acquisti alle vendite, per la effettuazione di un piano commerciale, occorre un certo lasso di tempo, e quando esso abbia a trovarsi attraversato frequentemente da disposizioni legislative, è costretto ad assumere una fisionomia forzata ed artificiosa, le cui conseguenze non possono non ricadere in ultimo sul consumatore. Invece, prorogando la riduzione fino al 15 agosto, a tale epoca il mercato granario, se non ancora potesse dirsi sistemato del tutto, poteva possedere gli elementi sufficienti per delinearsi in conformità al presumibile risultato del raccolto mondiale.

A questo punto, ci piace riportare parte di una lettera di un uomo di affari di Torino (1): « Lo scopo del Governo è, come deve essere, quello di prevenire il rincaro successivo del principale elemento, quale è il pane. Ora è certo che, finendo la campagna granaria, senza rimanenza o quasi, nei primi mesi della nuova campagna i prezzi dei grani indigeni non potranno esordire ridotti che in misura assai relativa. Ed infatti mentre nei mesi scorsi si quotavano grani nuovi da luglio a dicembre a lire 24 base Torino, oggi valgono 25 ed è probabile che gradualmente sarà quasi eliminato il dislivello nei prezzi, causa le forti richieste del consumo e, vieppiù di coloro che giuocarono sull'alea del ribasso e precipiteranno invece negli acquisti per tema di maggiori guai. Si principia ad utilizzare i grani nazionali in luglio ed agosto, quelli esteri in settembre ed ottobre. Come è quindi possibile che, in quei tre mesi, i prezzi dei grani indigeni possano discendere, se ripristinando in luglio il dazio di 7,50 si elimina lo spauracchio della convenienza di importare dall'estero le poche rimanenze del vecchio raccolto? E' certo che produttori e speculatori ne trarranno profitto! Per tutelare il pane al

---

(1) Corinaldi, *Gazzetta del Popolo*, aprile.



povero, si mantenga il dazio ridotto fino a tutto settembre; per tutelare i nostri produttori, si ripristini il dazio di confine a 7,50 nell'ottobre, se così vogliono le teorie protezioniste ».

Ciò nonostante, la Camera ed il Senato vollero che il dazio sul grano fosse ristabilito nella misura di lire 7,50 a partire dal 15 luglio, con un voto che ebbe luogo proprio quando al Ministero Di Rudini ne subentrava un altro presieduto dall'on. Pelloux, e di cui facevano parte gli onorevoli Fortis, Boselli, Vacchelli, Carcano e Lacava.

Nonostante la strenua difesa della riduzione, sostenuta dall'onorevole Niccolini (1), dato il contegno dei liberali divisi e sfiduciati, gli agrari ebbero ragione.

Tra coloro che si opposero alla riduzione, fu il Salandra (2), il quale sostenne che la proroga avrebbe servito a nulla. Il prezzo del grano non sarebbe aumentato a causa del ristabilimento del dazio perchè, ogni giorno che passava, veniva portata sul mercato una nuova quantità di grano, essendo già in corso la trebbiatura del nuovo raccolto. In quanto al prezzo del pane era da studiarsi come mai, nelle grandi città, esso non fosse diminuito, mentre il prezzo del grano era disceso di 7 od 8 lire; ciò significava che qualcosa non funzionasse, ma nulla aveva a che fare coi termini della questione, tanto più che il prezzo delle farine era attualmente tale che qualora si fosse verificato un aumento nel prezzo del grano, esso non avrebbe potuto avere alcuna influenza a far rincarare il pane; la sospensione non avrebbe giovato se non agli importatori.

Anche l'on. Romanin-Jacur (3) rimproverò a coloro che osteggiavano il mantenimento del dazio, come nessuno di loro si fosse fermato a considerare quale sarebbe stata la condizione dell'Italia, data la cattiva annata avuta, se gli agrari non avendo, a tempo opportuno, protetta la produzione del grano, avessero lasciato che essa diminuísse di molto, come sarebbe inevitabilmente accaduto, senza il dazio protettore.

Ma l'onorevole Maggiorino Ferraris (4), tornando sull'argomento ancora una volta, replicava che quando il prezzo del grano ribassa talmente da rendere possibile un dazio senza pesare troppo sull'alimentazione popolare, per ragioni di finanza, di agronomia ed altre di

(1) *Atti Parlam.* 25 giugno 1898, p. 6368.

(2) *Id.* id. p. 6369.

(3) *Atti Parl.* 25 giugno 1898, p. 6371.

(4) *Id.* 25 giugno 1898, p. 6372.

origine diversa, esso si debba imporre, ma rilevava che il dazio di 7,50, in presenza dell'aggio del 7 % sull'oro, era alquanto forte nei momenti presenti ed avrebbe desiderato che la Camera non prendesse alcuna decisione fino a quando non fosse costituito un Ministero responsabile.

Al Senato, l'on. Pasolini propose di rinviare il ristabilimento del dazio fino al 15 agosto, ma la sua proposta, appoggiata anche dall'on. Cambray-Digny, venne combattuta dall'on. Vacchelli, relatore, e dall'on. Finali, presidente della Giunta di Finanza ed altri.

Nell'insieme parve che all'indomani dei tumulti i quali avevano funestato il paese nel maggio, e quando da più parti si cercavano le cause del suo malessere economico per rimuoverle, la discussione fatta alla Camera ed al Senato sulla questione del grano fosse riuscita assolutamente sconcertante, perchè inadeguata all'importanza del tema. Parve che il Parlamento, trattando leggermente una questione di tanto momento, anzichè mirare all'esame dei provvedimenti economici che il Governo nuovo doveva pur presentare, avesse dimostrato di essere tutore solo degli interessi di una classe.

Certo, la politica del Governo italiano al riguardo dei cereali fu delle più insipienti. Dagli avvenimenti, che abbiamo tentato di descrivere colla massima possibile obiettività, non si può non scorgere una duplice preoccupazione: ritardare, quanto più fosse possibile, l'abbandono parziale o totale del dazio richiesto dai tumulti popolari e dai voti di qualche ente pubblico e privato; rimetterlo, al più presto possibile, nella misura di L. 7,50.

Non sapendo poi a quale partito appigliarsi, il Governo finì col farsi incettatore di grano, che fece distribuire per mezzo dell'Amministrazione militare ed è a ritenersi che questa specie di concorrenza abbia sgomentato gli speculatori e riuscito a calmare in parte le popolazioni bisognose; ma l'operazione era niente affatto conveniente dal punto di vista finanziario, per le perdite che essa cagionava all'erario.

Tuttavia l'azione del Governo sarebbe controversa dal punto di vista economico. La speculazione governativa, che aveva raccolto uno stock tra i 500 mila ed i 600 mila quintali, l'aumento del cambio e le provviste che si facevano dappertutto per rifornire l'industria della macinazione e la mancanza di importanti stock residuali, non potevano non influire sui mercati in senso sfavorevole.

L'errore era causato dal fatto che si era perduto il senso esatto degli avvenimenti e tutto si interpretava come dovuto alla speculazione.

Certamente speculazione, in senso di immagazzinamento di grano in attesa che la situazione del mercato granario si chiarisse meglio, c'era, e non poteva non esserci, poichè ciò si verifica sempre quando l'incertezza domina sul mercato e sarebbe stato strano non si verificasse allora. Ma non si trattava di accaparramenti, quali erano intesi della stampa, la quale ad ogni aumento di prezzo sognava chi sa quali speculazioni; erano le giustificate riserve dei venditori i quali, non ancora bisognosi di vendere, attendevano che l'andamento dei prezzi si delineasse, attesa legittima e spiegabile in una annata la cui entrata era stata media, ma in cui i bisogni erano maggiori perchè la deficienza degli anni precedenti aveva esaurito tutti i depositi.

Tenendo conto che il nostro raccolto era stato inferiore per 3 milioni di ettolitri a quello del 1886, mentre quello mondiale, a causa dell'abbondanza di grano degli Stati Uniti, era superiore, e tenuto anche conto che nell'America Settentrionale i prezzi si mantenevano molto bassi, era da ritenere che la speculazione non poteva più agire e che il rincaro del grano era un fenomeno assolutamente nostro. Si aveva infatti il dazio sul grano più alto di tutto il mondo poichè il dazio di L. 7,50 in oro corrispondeva a L. 8,25 e si avevano tariffe di trasporto elevate ed il commercio minacciato dal Governo. Tutto ciò non poteva non avere una pessima influenza sul nostro mercato, senza tener poi conto della grande sfiducia nell'opera della politica generale del Ministero, caratterizzata dalla tendenza ad allargare le spese; un pericolo contro il quale si levò la voce autorevole dell'onorevole Colombo il quale, mostrando i pericoli derivanti dall'aumento del Debito Pubblico, facendo risaltare la necessità di mantenere e rafforzare il pareggio del bilancio, raccomandava la perseveranza nelle economie.

#### § 5.

Sebbene l'opera nostra non si riduca che ad una semplice descrizione, puramente oggettiva, dei fatti, è però necessario indugiare alquanto nella trattazione di questo periodo infelice della nostra finanza, allargandola, estendendola, non solo all'operato del Governo, ma anche alle idee dominanti, alle teorie professate sull'argomento.

Cosa pensavano della situazione i nostri parlamentari più eminenti?

Nei riguardi della questione specifica in genere, il Colajanni (1) era

---

(1) *Nuova Antologia* 16 dic. 1898 « Protezionismo e crisi agraria — Dazio e pane », pag. 307.

tra coloro i quali trovavano nella sospensione totale o parziale del dazio il solo e vero rimedio per neutralizzare le cause psicologiche e contagiose del rincaro dei cereali e far sì che il mercato si rifornisse subito in una più larga misura che non in passato, rendendo perciò impossibile, nella misura del prevedibile, il ritorno dei tumulti per la fame. Raccomandando la municipalizzazione della fornatura del pane e scartando l'idea condannabile dell'intesa coi fornai, egli riteneva che la differenza tra il prezzo del grano sul nostro mercato e sull'inglese fosse dovuta all'aggio sull'oro, alle spese di trasporto, ed in parte alla speculazione fatta dai negozianti di grano e non dai fornai. Ma rifiutava di ammettere che la sospensione del dazio non si fosse chiarita efficace nella primavera precedente. La importazione era stata di 90 mila quintali in marzo, di 186 mila in maggio, e 226 mila in giugno, ciò che permise che i municipi suspendessero il contributo, dato sotto varia forma, per mantenere il prezzo del pane da 30 a 48 centesimi.

D'altra parte, egli raccomandava che in un momento in cui si imponeva il punto di vista politico, il punto di vista economico, dati i prezzi attuali del frumento, non dovesse essere preso in eccessiva considerazione. Guardando al di là delle contingenze presenti, non bisognava lasciarsi impressionare dal rincaro dei prezzi dei cereali, verificatosi per due anni di seguito e darla vinta ai liberisti inconvincibili che vorrebbero presa l'ipoteca sull'avvenire ed abolito definitivamente ogni dazio protettivo sul grano e gli altri cereali, poichè a qualche anno di alti prezzi fanno riscontro lunghi periodi di prezzi bassi (1). Ora, se i primi fanno male alla gran massa dei lavoratori, non è detto che riescano giovevoli agli altri; in conseguenza, se una saggia politica impone di impedire che si venda il pane a caro prezzo, è compito di Governo avveduto di far sì che non si avveri il caso opposto, per quanto possa sembrare paradossale la preoccupazione del grano a buon mercato. Anche se pochi, gli anni di ribasso dovrebbero essere tenuti in gran conto, poichè non si può trascurare il presente in considerazione di un avvenire che non spunta ancora sull'orizzonte.

Talora si considera trascurabile la crisi agraria il cui contenuto principale è dato dal ribasso dei prezzi, poichè si ritiene che la terra facilmente coltivabile e di grande resa, con pochi capitali e minore lavoro, sia per esaurirsi, mentre, invece, crescono a vista d'occhio i mangiatori di pane.

---

(1) *Nuova Antologia*. « Sperimentalismo doganale » 1° settembre 1898, pag. 89.

L'azione convergente di questi due fattori — diminuzione di terra fertile ed aumento di consumatori di pane — non potrebbe che riuscire allo straordinario aumento del prezzo dei cereali ed alla definitiva cessazione delle crisi agrarie, le quali darebbero luogo ad una preoccupazione più grave, in senso diametralmente opposto a quella attuale.

Certo, il frumento entrato in Italia senza dazio e venduto in tempi normali, a poco più di lire dodici al quintale, rappresenterebbe il paradiso di molti lavoratori e l'inferno dei pochi proprietari; pure, dato lo stato delle cose, egli, pur essendo sinceramente democratico, parteggiava per la tesi protezionista.

Ma, accanto alla questione specifica della crisi granaria, c'era quella, più generale ed importante, delle condizioni della nostra finanza, caratterizzate dal rialzo del cambio e dalla presenza dell'aggio nella misura dell'8 per cento. E' inutile indugiare in una larga discussione; possiamo utilmente restringerla, distinguendo tra la permanenza dell'aggio dal 1890 in poi e le sue fluttuazioni; quella era dovuta essenzialmente al deprezzamento intrinseco della nostra circolazione cartacea, cagionata dalla quantità eccessiva dei biglietti emessi dallo Stato e dalle banche, e dalla condizione difficile in cui versavano queste ed il Tesoro; questa era da attribuirsi a vari motivi, quali le complicazioni della politica europea, l'uso delle anticipazioni statutarie da parte del Tesoro e, principalmente, lo scarso raccolto dei cereali nel 1897-98 e le incertezze circa la politica finanziaria del Governo.

Il problema era dunque complicato; non si trattava più di rialzo del prezzo del pane, ma di rialzo del cambio, un rialzo peggiore ancora del primo, perchè serve, a sua volta, a rincarare quel primo maggiormente e, con esso, tutta l'alimentazione ed i consumi delle classi popolari in genere.

In una situazione simile, il solo rimedio, di effetto pronto e sicuro, consisteva nell'immediato rialzo dello sconto delle Banche di emissione, poichè lo sconto alto costa al paese assai meno che il cambio alto. Questo provvedimento doveva essere accompagnato, come l'onorevole Ferraris Maggiorino consigliava (1), dall'annuncio immediato del rinvio di qualsiasi spesa facoltativa per la marina (2), per boni-

---

(1) *Nuova Antologia*: «Politica di lavoro», 16 giugno 1898. «Il rialzo del cambio» 1° novembre 1898, pag. 180.

(2) *Nuova Antologia*, «Marina Finanza» 16 ottobre 1898, in cui a pag. 74 è detto testualmente: «non parliamo di organici del naviglio; non andiamo in uno degli elementi costitutivi della formula che deve determinare l'entità

fiche, per lavori e costruzioni ferroviarie, ecc., che non fosse fronteggiata dalle entrate effettive dell'anno, provvedimenti che dovevano essere secondati da una politica estera dignitosa, ma proporzionata alle nostre forze finanziarie, d'onde un prudente raccoglimento a Candia ed in Africa ed una cura costante degli interessi economici del paese, soprattutto coll'ordinamento del credito e con una efficace ed ardita politica agraria.

Solo un indirizzo franco e cauto della finanza e della economia nazionale, solo una politica spoglia di ogni artificio, poteva rialzare il credito italiano, tanto da consentirci la conversione libera del consolidato italiano, che avrebbe lasciato un largo margine nel bilancio per alleviamenti tributari e per riforme economiche. Questa era la sola prospettiva sana e reale che si potesse avere per coordinare in avvenire la nostra finanza con le giuste esigenze delle classi sofferenti e collo sviluppo delle forze produttive del paese.

Capisaldi di questo indirizzo, dovevano essere la giustizia tributaria ed una sana e vigorosa politica di lavoro.

La giustizia tributaria è indispensabile a sollevare i meno agiati dal peso immane ed insopportabile di imposte indirette, specialmente di consumo, le quali procurano privazioni e sofferenze inenarrabili alle classi povere, alle quali era anche indispensabile trovare sbocchi per una emigrazione su vasta scala, la quale avrebbe servito ad equilibrare il numero delle braccia al lavoro disponibile (1).

Ma una cura più radicale al disagio economico era da cercarsi in una grande, attiva e costante politica di lavoro (2), la quale signi-

delle nostre forze navali. Siffatta formula, adesso e per molto tempo avvenire, non potrà essere che questa: il massimo che le nostre condizioni finanziarie ci consentano; un massimo che potrà innalzarsi considerevolmente al disopra di quanto la marina ha mai avuto, negli anni di maggiore abbondanza, senza essere ancor giunti al grado al quale, per le condizioni geografiche e politiche d'Italia, converrebbe che arrivasse ».

(1) M. Ferraris: « L'ora presente » *Nuova Antologia* 16 maggio 1898, pag. 358.

(2) M. Ferraris: « Politica di lavoro » *Nuova Antologia* 16 giugno 1899 pag. 717. — E' importantissimo notare ciò che l'autore dice a pag. 734, allorchè, sempre sostenendo che l'indirizzo da seguirsi è quello di una sana politica del lavoro, e spiegandone la vera essenza, si oppone però all'inconsulto sviluppo dei lavori pubblici. Questi non sono che un espediente temporaneo, di effetti molto limitati, i quali, appena cessati, lasciano un doloroso strascico di miseria, di malcontento generale, e quando sono improduttivi, traggono seco debiti, imposte e sofferenze generali. Anche il loro effetto è



ficasse non uno sviluppo convulso, faragginoso e spasmodico di lavori pubblici, elettorali, spesso improduttivi, a base di debiti, di corso forzoso, di appalti e di Banche malsane, ma risanamento e rinvigorismento, di tutti gli elementi, di tutti i fattori della costituzione economica di uno Stato, affinchè il loro funzionamento regolare e costante, assicuri giusti profitti al capitale ed equi salari all'operaio. Politica di lavoro, vuol dire ordine pubblico perfetto, inflessibile, che rassicuri il capitale italiano ed estero, ed eviti la disoccupazione degli operai; finanza forte e circolazione sana che, migliorando il saggio dell'interesse, accrescono il movimento economico a beneficio degli intraprenditori e dei lavori; sistema tributario perequato che concorra alla pace sociale e non soffochi colla fiscalità ogni anelito di

limitato per « dar lavoro » specialmente alle classi operaie. Anzi le conseguenze dirette ed indirette di una politica siffatta sarebbero decisamente dannose per le classi operaie. Il disavanzo, coll'arrestare l'attività nazionale, avrebbe effetti ben più gravi del lieve aumento di lavoro prodotto dalla nuova spesa, infatti si calcola che delle somme destinate a lavori pubblici, di rado i due terzi, per lo più una metà appena, si tramuti in paghe e salari pei lavoratori nazionali, e che il resto è assorbito da spese bancarie, provvigioni, acquisti di terreno, ecc. D'altra parte, tornando al disavanzo e ricominciando colle emissioni dei biglietti di Stato o di banca pei lavori pubblici o per iscopi improduttivi, significa rialzo del cambio sull'estero, il quale a sua volta, significa un aumento immediato di imposta sulle classi più povere per i loro consumi necessari, di cui si paga in oro il prezzo di acquisto ed il dazio doganale, un aumento di imposta su molte industrie per le materie prime che traggono dall'estero; tendenza a ritirarsi del capitale estero impiegato in Italia per parecchi miliardi e conseguente rincaro del saggio del danaro. Ne verrebbero due mali ad un tempo; da una parte si restringe il *fondo dei salari* e dall'altra aumenta il prezzo dei generi di consumo necessari alla vita. Si avrebbe quindi per le classi operaie minor lavoro e maggiori imposte. Venti o trenta milioni all'anno di maggiore spesa sul bilancio dei lavori pubblici accrescono il fondo dei salari al massimo di quindici o venti milioni l'anno, ma poche lire di rialzo sul cambio possono far ritirare dall'Italia un capitale estero ben maggiore e diminuire di altrettanto il fondo dei salari in pochi giorni. D'altra parte, l'autore censurava il metodo di ritardare lavori necessari fino al momento in cui diventino indispensabili; oltre a costare di più, un tale sistema trae seco notevoli fluttuazioni e disuguaglianze di anno in anno nei bilanci e nella attività industriale dello Stato. Per cui, dopo le esperienze fatte, gli sembrava risultasse evidente la convenienza di preferire e di estendere il sistema delle concessioni iniziato dall'on. Saracco nel 1889 a quello delle costruzioni dirette dallo Stato, non solo per le ferrovie, ma anche per altre opere pubbliche.

nuova vita, ed in ultimo, e soprattutto, una larga, feconda ed innovatrice politica agraria atta a ridestare le energie produttive della terra, ad aumentare la ricchezza nazionale, che spanda il benessere e la pacificazione sociale nelle campagne a beneficio dei proprietari e coltivatori.

Un radicale mutamento del nostro sistema tributario, a beneficio delle classi lavoratrici, era non meno energicamente e generalmente consigliato.

Ercole Vidari (1) era del parere che si dovessero colpire le multiformi manifestazioni della ricchezza, ma che non dovessero esistere tributi là ove essa non si manifesti e dove le manifestazioni fossero così tenui, così modeste che, più che indizi di ricchezza, fossero prova di astinenza e previdenza. Riteneva ancora che non si offende la proporzionalità tra averi e tributi, voluta dallo Statuto, facendo le imposte leggermente distribuite; concludeva quindi che il Governo dovesse insistere nel proposito di esentare le quote minime ed adottare una lieve imposta progressiva.

Secondo il Vidari, l'abolizione del dazio consumo, provando al povero che il Governo, gli abbienti pensano veramente a lui e provvedono, avrebbe servito ad attenuare il conflitto tra capitale e lavoro, che era la maggiore minaccia alle istituzioni; e ciò senza gravare per questo la mano del fisco sugli abbienti, poichè capitale e lavoro sono due termini inseparabili e sopprimere il capitale significa togliere all'operaio la possibilità di lavorare. Si tratterebbe adunque di non inaridire le fonti della ricchezza e di alleggerire le imposte, ed in conseguenza di riconoscere la necessità di diminuire le spese improduttive, di ridurre l'esercito entro le proporzioni consentite dalle nostre condizioni economiche e finanziarie, e ridurre ancora gli inutili, dannosi congegni amministrativi esistenti in numero strabocchevole nel nostro paese (2).

E l'*Economista* (3), ricordando che per quanto non fosse possibile ammettere l'esistenza di un uomo politico il quale non accettasse nel

---

(1) « Delle presenti condizioni d'Italia » *Nuova Ant.* 1<sup>o</sup> agosto 1898, § V, pag. 552. L'articolo, interessantissimo, ha però intonazione politica e tale, anzi, esclusivamente tale è quella dell'articolo del Barone Severino Casana: « Delle condizioni di ordine politico e sociale in Italia » *Nuova Ant.* 1<sup>o</sup> settembre 1898, pag. 130.

(2) Era la riforma amministrativa che il Vidari predicava. V. articoli del senatore A. Calenda di Tavani. « I disegni ministeriali di riforme amministrative » *Nuova Antologia*, 1<sup>o</sup> settembre 1898 e l'ottobre 1898.

(3) 12 luglio 1898, N. 1258.

suo programma la riforma dei tributi secondo giustizia, e sebbene gli atti parlamentari fossero pieni di relazioni e discorsi pronunziati alla Camera ed al Senato tutti volti alla critica del nostro sistema tributario, intorno alla cui ingiustizia nessun dubbio è possibile, rilevava che, nonostante tutto, nulla si era fatto e si faceva per rimuovere il male, proponeva non di attuare ad un tratto le riforme ritenute necessarie, ma almeno di concretare un piano di modificazioni graduali del sistema tributario dello Stato, delle provincie e dei Comuni, ed intanto ne abbozzava uno proprio:

1° Mantenuta definitivamente l'abolizione del dazio sul grano.

2° Aboliti definitivamente i dazi di consumo sui generi alimentari.

3° Ridotto il prezzo del sale ad un terzo della tariffa attuale.

4° Abolita l'imposta fondiaria, terreni e fabbricati, per le quote minime.

5° Ridotti a non più del 50 0/0 sul valore del prodotto i dazi fiscali sul petrolio, sullo zucchero e sul caffè.

6° Separata l'imposta di ricchezza mobile sulle professioni, sulle industrie e sui commerci in modo da poter ridurre l'aliquota a non più del 6 0/0, curando meglio gli accertamenti per mezzo degli stessi contribuenti.

7° Un'imposta progressiva sull'entrata.

8° Graduale abolizione del dazio di consumo e costituzione di tasse locali progressive sull'esercizio, sul valore locativo e di famiglia.

#### § 6.

All'inizio della XX<sup>a</sup> legislatura, il Ministro Vacchelli annunciava che il disavanzo era ridotto al minimo, ma il pareggio non essendo stato raggiunto, anzi altre spese rendendosi necessarie, nessun sgravio era possibile senza che il vuoto da esso lasciato fosse colmato da un aggravio corrispondente. Si annunciava dunque una nuova tassa militare, l'inasprimento della tassa sui fiammiferi, sulle tasse di fabbricazione e sugli affari ed un ritocco dei tributi locali; in compenso si promettevano modificazioni all'imposta di ricchezza mobile, sui fabbricati, un progetto di legge sui Monti frumentari, sulle Casse agrarie, un altro ancora per le terre incolte e l'abolizione della tassa sulle farine. Fu quest'ultimo provvedimento quello maggiormente preso di mira, così che, prima ancora di passare alla discussione sui provvedimenti finanziari, si ebbe la quasi certezza che qualora l'abolizione fosse stata approvata dalla Camera, certamente sarebbe stata

respinta dal Senato. Il Governo, anzichè modificare radicalmente l'ordinamento del dazio consumo, abolendo solo il dazio comunale sulle farine ed imponendo allo Stato una parte della spesa di questa abolizione, provvedeva a sostituirlo con parecchie piccole imposte. Così facendo, il problema del dazio consumo veniva posto in modo incompleto ed ingiusto, poichè, con l'istituzione di piccole imposte, si turbava un numero considerevole di piccoli interessi, senza che esse potessero dare un reddito significativo, e si chiamava la totalità dei contribuenti del Regno a sopportare le spese di una riforma, la quale non produceva effetto che in un numero ristretto di Comuni (1).

Poichè i canoni di dazio consumo governativo, comprese le somme prestate al Governo dal dazio di Roma e Napoli, ammontavano a 52 milioni di lire, il Ministro avrebbe potuto procurarsi altri 26 milioni e ridurre a metà i canoni del dazio consumo in tutto il Regno. Così si sarebbe operata una vera trasformazione tributaria d'indole generale in tutto il regno; dove esisteva il dazio sulle farine, se ne poteva imporre la riduzione per tutta la somma rappresentata dalla riduzione del canone; dove il dazio sulle farine non esisteva, si poteva imporre lo sgravio di altri generi di prima necessità, e nei Comuni chiusi meglio amministrati, si sarebbe reso possibile affrontare il problema dell'abolizione completa del dazio di consumo.

Tutto ciò a proposito della riforma del dazio, ma vi era l'onorevole Giolitti che vagheggiava, prediligeva un'altra riforma, e questa era quella della piccola proprietà, le cui condizioni costituivano il pericolo più grave per l'ordine pubblico, e che andava scomparendo, non per legge fatale, non per cause naturali, ma per l'ingiustizia delle nostre leggi di imposta (2).

« Le condizioni fatte alla piccola proprietà dalle nostre leggi di imposta sono queste: essa paga tutte le tasse di consumo; il sale, che è più necessario al piccolo agricoltore che a qualsiasi altra classe di cittadini; la tassa sul petrolio, il dazio consumo nei Comuni aperti, che non colpisce il ricco, ma il povero; i dazi doganali, messi a proteggere le industrie, perchè aggravano il costo degli strumenti agricoli e per oltre il 30 0/0 il misero vestiario all'agricoltore. Se il piccolo proprietario non è produttore di grano e deve comperarlo, sopporta il peso del dazio di L. 7.50 al quintale; se invece è produttore di grano, per lo più non lo vende, ma lo consuma, e quindi non ha

---

(1) Per interessanti dati statistici v. p. 3082 *Atti Parlam.* 1889, v. IV.

(2) Citazione testuale, pag. 3483 *Atti Parlam.* cit.

dalla protezione alcun beneficio. La piccola proprietà paga poi l'imposta fondiaria con l'identica aliquota della grande proprietà; paga la tassa di successione nella stessa misura del grande proprietario, con la differenza che il ricco può pagare la tassa di successione, prelevandone l'importo dai redditi, ma il povero deve necessariamente o vendere una parte del fondo, o contrarre un debito. Tali le costituzioni dotali che pagano due lire fino a lire mille, e poi una lira per ogni mille lire in più. Nessuna meraviglia dunque che ad imposte e dazi enormi, la piccola proprietà non resista ».

Per aiutare questa piccola proprietà, l'on. Giolitti consigliava che al piccolo proprietario che lavora da sé il fondo, fosse fatto lo stesso trattamento usato pel piccolo contribuente della ricchezza mobile per i redditi dipendenti dalla mano d'opera e dal capitale; anche per le tasse di successione egli reputava indispensabile stabilire un minimo non tassabile, almeno per le successioni di padre in figlio e, rendendo proporzionali alcune delle tasse fisse, guadagnare negli affari maggiori ciò che si verrebbe a perdere nella tutela della piccola proprietà.

E' inutile riassumere singolarmente i discorsi dei nostri maggiori uomini politici per conoscerne le idee ed i propositi; si rende fedelmente il pensiero di tutti coloro che presero a discutere la politica finanziaria del Governo, allorché si dice che tutti raccomandarono un programma di economie e si mostrarono sostenitori ardenti e convinti di una politica di difesa contro le spese. Questa fu anche la tesi sostenuta dall'onorevole Branca, il quale, però, non consentiva nel concetto di finanza democratica, nel senso di incominciare a sgravare gli umili, ma di applicare la progressione ed aggravando gli altri, evitare così l'introduzione di nuove imposte (1).

Il Ministero si difese facendo rilevare al Parlamento che si aveva torto di rimproverargli di largheggiare nelle spese, quando il Governo attuale non aveva fatto che ripresentare le proposte di spese che, per continuità di governo, aveva raccolte dal Gabinetto precedente, e poichè quello aveva ricevuto lodi unanimi per essere stato assai valoroso nel rattenere le spese, era ingiusto accusare l'attuale di largheggiare in esse.

Nei riguardi dei tributi, il Ministro Vacchelli assicurava che era

---

(1) *Atti Parlam.* 1899, discorso Branca 27 aprile, pagina 3491. Converrebbe prendere in esame gli studi sull'imposta progressiva del Ricca-Salerno « Principio sulla progressività dell'imposta » *Nuova Ant.*, genn. 1864, pag. 260.

intenzione del Governo di aumentare il carico complessivo delle imposte esistenti, ma non poteva consentire a rinunciare alla trasformazione dei tributi, solo per non turbare oltre la pace dei contribuenti. Egli affermava il suo proposito essere quello appunto già designato dall'onorevole Giolitti, cioè di fare opera di giustizia, ripartendo meglio le imposte, chiamando a pagarle chi ne era debitamente esente, e ciò mediante la prossima istituzione della *tassa globale*, cioè quella che si applica sull'insieme del patrimonio, affinché nulla vi sfugga; ma l'onorevole Sonnino, seguito in ciò dall'onorevole Boselli, relatore della legge per l'assestamento del bilancio, credeva che non fosse possibile addivenire ad una riforma tributaria, se prima non si avesse in bilancio un avanzo capace di coprire le perdite eventuali. E ciò era tanto più sconcertante, in quanto l'onorevole Saporito, nella sua relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro per l'esercizio finanziario 1899-1900, veniva alle conclusioni più sconcertanti, lasciando vedere quanto lontani fossero questi avanzi, e quindi quanto e come illusoria fosse la promessa di riforme tributarie, fatta da coloro che aspettavano, per studiarla, gli avanzi del bilancio.

Pare però che il Ministero non fosse dello stesso parere del Sonnino, poichè il 28 novembre 1899 l'onorevole Carmine presentava un disegno di legge per alcuni provvedimenti relativi alle finanze Comunali.

In sostanza, si trattava di stabilire il modo col quale i Comuni potevano, da soli e senza l'aiuto dello Stato, provvedere alla riduzione del dazio sui farinacei. Mentre, un anno innanzi, l'onorevole Carcano aveva proposto di addossare allo Stato la metà della perdita derivante dall'abolizione totale del dazio, ora il Ministro Carmine escludeva l'intervento finanziario dello Stato, ma rinunciava ad una completa abolizione. Il Ministro non passava adunque all'abolizione completa del dazio, ma pure osservava che le obiezioni mosse all'abolizione dei dazi in genere non possono sussistere nel caso specifico del dazio sulle farine. Convinto di ciò, il Ministro mostrava di essere persuaso che l'abolizione completa si sarebbe ottenuta, ma non senza passare per lo stadio intermedio di abolizione graduale.

Certo è deplorabile — così si esprime la Relazione — la condizione nella quale si sono messi non pochi Comuni, abusando della applicazione del dazio sulle farine, fino al punto di farne il cespite maggiore, essenziale pel proprio bilancio. E' una condizione che non può lasciarsi immutata, perchè urta i più sani principii di distribuzione dei pesi fiscali; ma mutarla ad un tratto non sarebbe possi-



bile, perchè non sarebbe possibile colmare in tutti i casi la perdita ingente derivante da un'obbligazione completa.

Lo Stato non era in grado d'intervenire col suo concorso, usando ai Comuni larghezze gratuite, e nemmeno poteva farlo cercando per altre vie un corrispettivo, il quale, a parte l'inopportunità, per non dire l'impossibilità, della ricerca di nuove forme di aggravii e di complicazioni del regime fiscale, avrebbe avuto il grave difetto di pesare sulla totalità dei contribuenti del Regno, per un beneficio che, date le molto diverse condizioni finanziarie ed amministrative dei singoli Comuni, non avrebbe potuto essere che molto inegualmente distribuito. Vi erano Comuni, i quali, senza applicare alcuna tassa, traevano in larga misura dal dazio; per essi, maggiore essendo il vuoto da colmare, per effetto dell'abolizione, maggiore doveva essere il concorso dello Stato, se esso doveva intervenire. Era un'equa misura questa, in confronto tanto dei Comuni che non applicarono il dazio, quanto di quelli, i quali, per avere diviso il peso tributario tra il dazio e le altre tasse, abolissero il primo con poca perdita, o con poco o nessun concorso dello Stato?

La differenza di condizioni in cui venivano a trovarsi i Comuni in vista di un'abolizione del dazio, derivava principalmente, se non esclusivamente, da questo diverso modo usato nel ripartire tra i contribuenti il carico della spesa pubblica. Ora questo era giudicato un criterio capace di correzione, e non una contingenza fatale da subirsi indefinitamente, o che richiedesse provvedimenti eccezionali.

Ed il Ministro voleva che i Comuni trovassero in sè i mezzi per attuare le riforme, senza però imporre loro la completa abolizione del dazio.

Esaminando le condizioni particolari dei Comuni, è facile vedere che una estrema necessità molto spesso non è quella che serviva a giustificare, sia la persistenza stessa del dazio, sia la misura nella quale esso era applicato. Infatti, di 326 Comuni chiusi che applicavano il dazio sulle farine, 152 avevano la sovrimposta sui terreni e sui fabbricati a meno di 50 centesimi dell'imposta principale, 107 non applicavano alcuna tassa diretta, 41 si limitavano a riscuotere la sola insignificante tassa sulle vetture e domestici, ed è precisamente in questi Comuni che le tariffe sui farinacei erano più alte.

Il disegno di legge stabiliva che quei Comuni, presso i quali il dazio sulle farine e sul pane al 1° novembre già non esistesse, non potessero più introdurlo, e che quelli, presso i quali esso esisteva già, potessero conservarlo, purchè il dazio venisse ridotto a tre lire per quintale nei Comuni chiusi di prima classe, ed a due negli altri; fosse

applicata la sovrimposta in misura non inferiore al 50 per cento, la tassa di famiglia o quella sul valore locativo, nonchè la tassa sugli esercizi e rivendite, sulle vetture e sui domestici, e fosse elevato alla misura massima, prescritta da apposita tariffa, il dazio-consumo sulle bevande e sulle carni.

La questione del dazio sui cereali e sui farinacei venne ripresa nel 1900 dal partito socialista, allorchè, il raccolto del grano essendo riuscito piuttosto scarso, si prevede un rincaro nel prezzo del pane per l'autunno.

Memori che nel 1897-98 il Ministero Di Rudinì, nella speranza di evitare all'erario una perdita di qualche diecina di milioni, aveva accordata la sospensione solo quando essa, per il lungo indugio, era diventata inutile, i socialisti iniziarono un'intensa agitazione, intesa a subito ottenere dal Saracco quanto essi chiedevano. Agli agrari, che si opponevano alla riduzione, argomentando che in Italia la produzione del grano, in confronto alla straniera, era in perdita di lire sei per quintale (L. 7,50 in oro per quintale), e che perciò i proprietari avrebbero sofferto le gravi conseguenze della vendita del grano estero sui nostri mercati a L. 12, i socialisti rispondevano che, come loro agrari negavano allo Stato il diritto di fissare per legge il salario degli operai e le condizioni in cui doveva essere eseguito, così loro, socialisti, gli negavano la facoltà di garantire un determinato reddito ai proprietari di terre coltivate a grano (1).

Chiedendo l'urgenza del provvedimento, lo si giustificava facendo osservare che, siccome l'abolizione del dazio d'entrata sul grano in Italia aveva abitualmente l'effetto di farne salire i prezzi negli altri paesi, appunto per compensare gli speculatori del mancato profitto, tale rialzo sarebbe stato impedito se la sospensione fosse concessa immediatamente, prima che le provviste esistenti si esaurissero o cadessero in potere degli accaparratori; in tal caso l'aumento del prezzo del grano nel mercato mondiale sarebbe stato inferiore ad una lira per quintale (2).

Ma l'on. Saracco, negando il rincaro, si rifiutò di prendere in considerazione la mozione Bertesi-Agnini, e la causa degli agrari, difesa dagli onorevoli Salandra e Ferraris, prevalse su quella della sospensione del dazio, sostenuta dagli onorevoli Pantaleoni e Ciccotti.

---

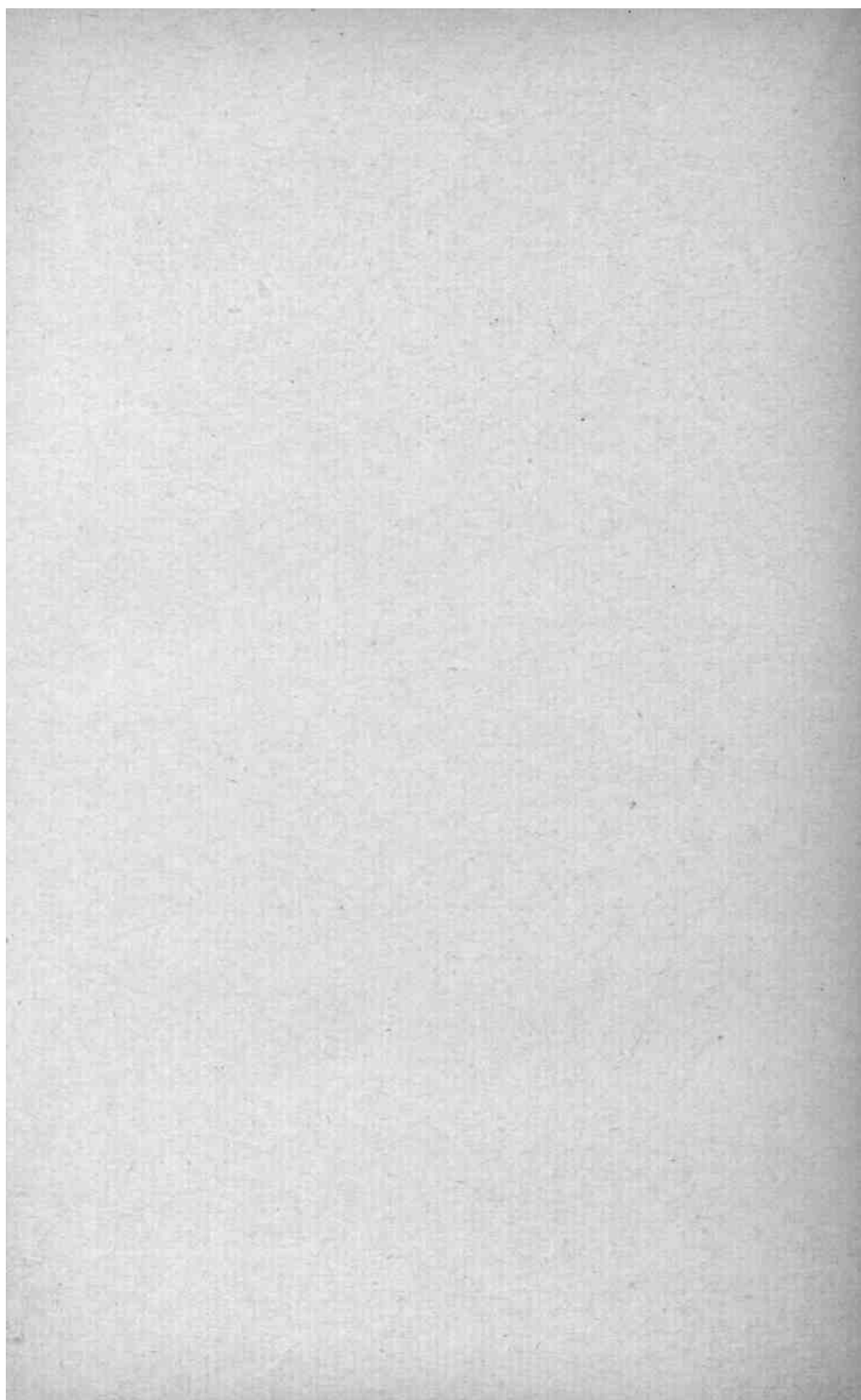
(1) Vedi articoli di Giretti nel *Giornale degli Economisti*, settembre ed ottobre 1900.

(2) V. articolo di G. Mosca nella *Stampa* del 4 settembre.

La questione tornò in campo nel 1905; ma anche questa volta l'on. Majorana si oppose al provvedimento, asserendo che la sospensione o riduzione avrebbe giovato solo agli speculatori.

Frattanto, nel 1902, il Ministro Carcano aveva provveduto alla completa abolizione del dazio sulle farine, mediante due successive riduzioni delle relative aliquote, da applicarsi al 1° luglio 1902 e 1903, ed estinzione definitiva nel 1904 nei Comuni chiusi; nei Comuni aperti il dazio fu totalmente soppresso a partire dal 1° gennaio 1903.

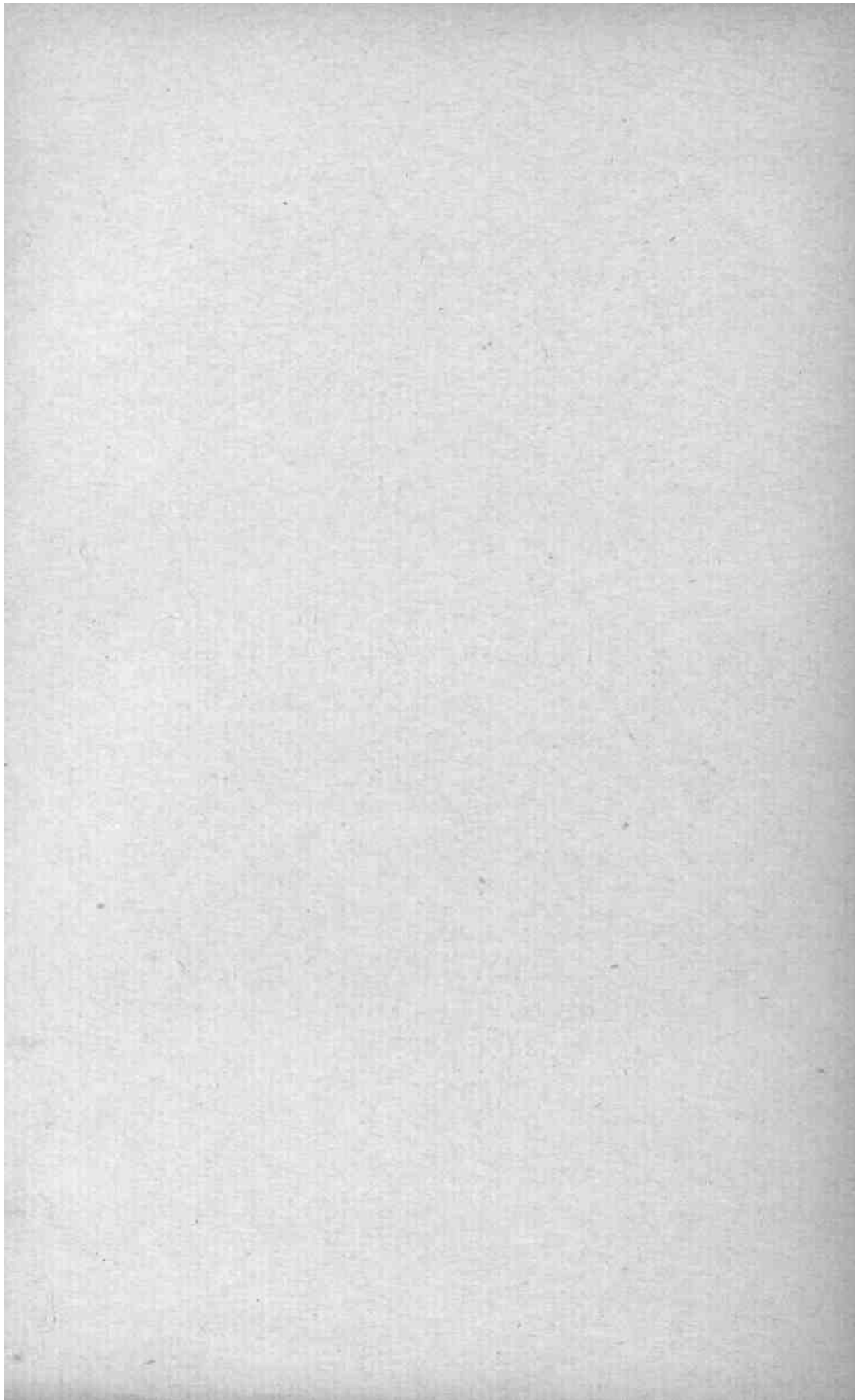
---



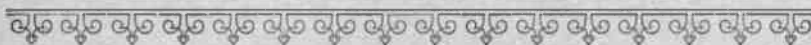
LIBRO IV

---

# IL DEBITO PUBBLICO







## CAPITOLO I.

### II Debito Pubblico dal 1860 al 1894.

---

SOMMARIO. — § 1. L'unificazione del Debito Pubblico ed il piano finanziario del Minghetti. — § 2. La finanza italiana fino al 1894.

#### § 1.

La istituzione del Gran Libro del Debito Pubblico del Regno d'Italia (1) fu seguita da un progetto di legge presentato dal Ministro delle Finanze Bastogi, per l'unificazione dei vari debiti dei Governi cessati, la quale era intesa ad adempiere un sacro dovere dello Stato ed a costituire uno dei capisaldi del riordinamento finanziario.

Il primo quesito da risolvere era stato il seguente: se convenisse creare un titolo unico al 3 0/0 od al 5 0/0, oppure lasciar coesistere i due tipi di rendita. Prevalse questo secondo partito, nella duplice considerazione che in Francia i due titoli coesistevano senza dar luogo ad inconvenienti di sorta e che, adottando il tipo unico, si sarebbe resa necessaria la radicale trasformazione dei titoli posseduti in Toscana, per la massima parte al 3 0/0, o quella dei titoli 5 0/0, compreso il debito del 1849, circolanti nelle antiche provincie.

Un'altra importantissima questione, anzi quella di maggiore rilievo, sorse allorchè si contestò il riconoscimento di alcuni debiti, che il Governo escludeva dalla legge attuale, ma che si riservava di comprendere in altra successiva se, dopo ulteriori studi, dovesse riconoscerne la regolarità e consistenza.

I deputati Crispi e D'Ondes fecero rilevare l'ingiustizia di un

---

(1) Legge 10 luglio, N. 94, su progetto del Ministro delle Finanze Bastogi.

diverso trattamento accordato ai prestiti contratti dai Governi cessati, ed a quelli contratti invece dalle popolazioni nei tentativi fatti per la rivendicazione della loro libertà. Infatti le stesse ragioni che militavano in favore del riconoscimento dei debiti dell'Emilia e della Toscana nel 1859 e delle provincie meridionali del 1860, valevano pel riconoscimento del prestito contratto dal Governo provvisorio di Milano, nelle gloriose giornate di marzo, e di quelli contratti in Sicilia nel 1820 e 1848. Si obiettava, invece, al riconoscimento dei debiti contratti da Leopoldo di Toscana nel 1849-51-52, perchè stipulati contro lo spirito e la lettera dello Statuto e, per la massima parte, erano serviti a pagare la occupazione degli Austriaci in Toscana (1).

Ecco le cifre che esprimono le risultanze di tale operazione ed indicano le basi su cui sorse poi l'ingente Debito Pubblico italiano.

Rendita consolidata 5 0/0	L.	125,706,030.86
Rendita consolidata 3 0/0	»	6,421,623.22
Debiti inclusi nel Gran Libro, ma non convertiti in rendita italiana	»	24,707,660.90
Debiti compresi nel Gran Libro	»	4,454,930.42
Totale		L. 161,290,245.40

Riconoscendo i debiti contratti dai Governi precedenti, il Governo del Regno d'Italia aveva compiuto un atto di giustizia ed anche di saggia politica, ma aveva in pari tempo peggiorato le condizioni del bilancio su cui doveva pesare il pagamento degli interessi. Il 1861 si chiudeva con un disavanzo che, male calcolato dal Bastogi in 314 milioni prima e 400 milioni poi, veniva accertato dal Sella in L. 504,442,531, cui si contava di far fronte col ricavato dal prestito di 500 milioni, ma ancora fluttuante sul mercato, e col prodotto della alienazione dei residui di rendita napoletana e siciliana per 547 milioni (2).

(1) L'opposizione fu fatta dal deputato Guerrazzi. I debiti 3 ottobre 1825 modenese; 15 e 16 giugno 1827 parmense, vennero unificati in data 13 dicembre 1865, legge N. 15. La convenzione conclusa il 7 dicembre 1866 tra il Governo italiano ed il francese pel riparto del debito pontificio (Ministro affari esteri Visconti Venosta) venne approvata con la legge N. 3745 del 27 maggio 1867. La unificazione del debito del Monte Veneto venne proposta dal Ministro Cambray-Digny ed approvata con la legge 3 sett. 1868, N. 4580.

(2) Anche il disavanzo accertato nel 1860 ed esercizi precedenti erano così bilanciati.

Superate le difficoltà presentate dal bilancio del 1861, si dovè escogitare il mezzo per colmare il disavanzo del 1862, che si prevedeva dovesse raggiungere il mezzo miliardo. Poichè, data la nostra situazione politica ed economica, non era possibile lesinare sulle spese militari e per opere pubbliche, nè ricorrere al credito e tanto meno contare su ulteriori imposte, poichè si era già ricorsi, con scarso risultato, al decimo di guerra, il Ministro Sella pensò di cedere all'industria privata la costruzione delle ferrovie Napoletane, Calabro-Sicule e Liguri, di alienare i canali posseduti dal Demanio ed affidare alla Società acquireitrice l'incarico della costruzione di un canale dal Po al Ticino, ricavando da tutte queste operazioni cento milioni che, aggiunti ad altri cento da ottenersi mediante emissione, già accordata, di buoni del Tesoro, avrebbero ridotto il disavanzo a 225 milioni, cui si poteva far fronte con il passaggio al Demanio dei beni posseduti dalla Cassa ecclesiastica, l'affrancamento di canoni enfiteutici, censi, ecc., ed ulteriore emissione di buoni del Tesoro per cento milioni. Ma questo piano non potè essere messo in esecuzione per la caduta del Ministero Rattazzi. Successe il Minghetti il quale, riducendo in più stretti confini il disavanzo annunziato dal Sella, propose di distinguere la parte normale ed ordinaria del bilancio da quella straordinaria. Il deficit della prima avrebbe dovuto colmarsi entro un esercizio, mediante la riduzione delle spese e l'aumento di entrate a mezzo di nuove imposte e perfezionamento delle esistenti (1). Per la parte straordinaria di quell'esercizio e dei quattro successivi si sarebbe provveduto con un mezzo straordinario, quale il prestito per 700 milioni (2), la vendita dei beni demaniali, della Cassa ecclesiastica, ecc., e tutto ciò indipendentemente da altri provvedimenti d'indole politica, economica ed amministrativa, intesi ad incoraggiare e sviluppare le forze produttive, vive ma latenti, del paese.

Ma il piano del Minghetti non potè essere realizzato. La spesa straordinaria era cresciuta, mentre con le attività su cui si era contato, risultate in quantità inferiori al previsto, non si era riusciti che a colmare una parte minima del disavanzo. Di fronte alla gravità della situazione, il Ministro Minghetti, respingendo le proposte Lanza ed Alfieri, aveva accennato ad altri espedienti, ma gli eventi lo travolsero ed egli dovè cedere il potere al Sella. Questi ebbe nuova-

---

(1) Quali fossero i provvedimenti introdotti dal Minghetti in materia di tributi, abbiamo già visto trattando della imposta di ricchezza mobile, del conguaglio, ecc.

(2) Legge 11 marzo 1863, N. 1166.

mente l'ingrato compito di annunziare alla Camera che occorrevo provvedimenti urgenti non solo a regolare il bilancio, ma a far fronte alle esigenze del Tesoro, cui occorrevo 315 milioni, 200 dei quali di immediata esazione.

Poichè questi eventi non sono compresi nel periodo considerato nel nostro lavoro, e solo vi accenniamo, poichè non sarebbe altrimenti intelligibile il racconto degli eventi che seguirono, noi non dobbiamo indugiare su considerazioni d'indole politica. Vogliamo solo osservare col Plebano (1) che se, anzichè andar peregrinando da Torino a Firenze per attendere che si aprissero a noi le porte di Roma, avessimo atteso quell'avvenimento nella capitale del Piemonte, si sarebbe evitato l'aggravio che ne risultò al bilancio, pel fatto del trasferimento e della malintesa unificazione dell'ordinamento del paese; unificazione che si volle ispirata ad un concetto che si usava chiamare « veramente italiano ».

I fondi necessari al Tesoro furono procurati mediante la vendita di beni demaniali ad una Società italiana e la riscossione anticipata dell'imposta fondiaria, dovuta pel 1863, in 124 milioni ed ulteriore emissione di buoni del Tesoro.

Quanto all'assetto del bilancio, si ricorse all'economia nelle spese ed all'aumento dei tributi. Venne quindi aumentato, per circa un terzo, il prezzo dei tabacchi e di 10 centesimi quello del sale; il dazio sui coloniali, eccetto lo zucchero; elevata a 12,50 l'aliquota dell'imposta sui fabbricati da applicarsi a partire dal 1° genn. 1866; sopprese le franchigie doganali godute dalle città di Livorno, Ancona, Messina, ecc.

Tali provvedimenti valsero ad assicurare il servizio del Tesoro per il 1865, ma permaneva il disavanzo nel bilancio, sul quale premevano ormai, oltre alcune spese indeclinabili, i primi rimborsi sulle obbligazioni demaniali, i pagamenti per le pensioni, ecc. Bisogna rimediare, bisogna raggiungere almeno la meta di un più tenue disavanzo, e questo si proponeva il Sella mediante la tassa sulla macinazione dei cereali, allorchè per il voto ostile datogli sia per la nuova forma di imposizione, sia per il nuovo ordinamento bancario, che egli intendeva di inaugurare, affidando il servizio di tesoreria alla Banca Nazionale Sarda, mentre stava per trasferire la sua amministrazione a Firenze, egli dovè ritirarsi (2).

(1) A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana*. Torino, 1899, Roux, Frassati e C., v. I, pag. 149.

(2) Vedi Libro III, Cap. V, pag. 257.

## § 2.

Poichè nei capitoli precedenti si è discorso delle condizioni della nostra finanza nel 1866, nel 1867 e successivi, è inutile soffermarci ancora sul primo prestito di 250 milioni stipulato colla Banca Nazionale, sul secondo per 28 milioni e sul terzo per altri 100, in garanzia del quale vennero date le obbligazioni ecclesiastiche.

E' però necessario accennare ad un quarto prestito per 122 milioni, importante non per l'ulteriore impegno dello Stato verso la Banca che esso rappresentava, ma in quanto esso si consideri come parte di un piano finanziario che il Sella aveva ideato allo scopo di avviarci all'abolizione del corso forzoso, mediante il meccanismo del deposito e della vendita ad un prezzo determinato di un valore effettivo realizzabile, quale le obbligazioni ecclesiastiche. Si trattava di portare a 500 milioni il debito dello Stato verso la Banca (378 + 122), garantendo l'intera somma con obbligazioni dell'asse ecclesiastico ed autorizzando la Banca stessa ad estendere la sua circolazione da 650 ad 800 milioni, senza l'obbligo di immobilizzare la riserva per la parte corrispondente al mutuo concesso allo Stato. Ma una grande difficoltà sorse nella possibilità di coprire con garanzia di obbligazioni i 500 milioni ottenuti dalla Banca, poichè era dubbio se, in forza delle vigenti leggi di incameramento, i beni ancora in mano nostra fossero sufficienti allo scopo. Nel dubbio, il Sella proponeva di estendere l'obbligo della conversione ad altri enti, come le confraternite, gli economati e, con speciali precauzioni, i benefici parrocchiali, ai quali ultimi la legge di soppressione non era stata applicata; ma la Commissione parlamentare modificò questo piano, per tema che la discussione sulla conversione dei benefici parrocchiali dovesse riaccendere le lotte di un tempo e, modificando il piano del Sella, anzi annientandolo, poichè si rinunciava allo scopo cui esso tendeva, acconsentì alla stipulazione del prestito di 122 milioni, ma limitandosi a garantirlo colle obbligazioni ancora in potere dello Stato ed autorizzando, in pari tempo, l'emissione di 60 milioni di rendita, intesi a contribuire non al raggiungimento del pareggio, come aveva calcolato il Sella, ma solo al ravvicinamento di esso.

Si era in tal modo provveduto ai bisogni del momento, ma occorreva provvedere pel prossimo esercizio, quello del 1862, tanto più che l'ingresso a Roma e la definitiva costituzione del Regno avevano reso il piano finanziario, dianzi costruito, insufficiente allo scopo, e

si aveva la certezza che il disavanzo previsto in L. 51.506.015 sarebbe andato molto oltre quella cifra. Sarebbe troppo lungo rifare la storia dei vari espedienti escogitati dal Sella per provvedere ai bisogni del bilancio ed a quelli del tesoro; espedienti, al riguardo dei quali la scelta e libertà di azione erano molto limitati poichè data l'altezza delle imposte esistenti ed il disordine del nostro sistema tributario, non era possibile contare sul prodotto di nuove gravezze, mentre altra condizione necessaria era quella di non inscrivere nella parte passiva del bilancio nuove somme per interessi di rendita pubblica.

Fu provveduto alla situazione dopo lotta non lieve, e su relazione del Messedaglia, convertendo in consolidato la rendita rappresentata da alcuni debiti redimibili e, primo fra tutti, del prestito nazionale che, in seguito a tre semestri di estinzione, si trovava ridotto da L. 353.232.000 a L. 310.702.000. Tale operazione procurò al Tesoro un risparmio effettivo di cassa di 217 milioni, dei quali 130 nel periodo quinquennale dal 1872 al 1876, corrispondenti alle somme semestrali richieste per il fondo di estinzione, oltre gli interessi 5 0/10 nella somma da rimborsare ed i premi da estrarsi. Ai portatori dei titoli del prestito nazionale veniva offerta una rendita perpetua di L. 5,40 costituita in 5 0/10, con decorrenza 1° luglio 1876; alla Banca Nazionale, che assumeva l'impegno del servizio del prestito, veniva corrisposta una somma annua di L. 19.074.528, salvo a dividere colla Banca stessa, ad operazione finita, il guadagno o la perdita che ne fosse derivata.

Altra operazione ideata dal Sella per provvedere al fabbisogno di 730 milioni fu l'emissione di 300 milioni di carta bancaria, a corso forzoso. Si discusse a lungo, se convenisse emettere della rendita piuttosto che carta bancaria, tanto più che, trovandoci in regime di corso forzoso e non conoscendo gli effetti della maggiore emissione autorizzata nel 1871, non si poteva misurare gli effetti di quest'altra, ma prevalse, contro l'avviso dello Scialoja, l'opinione del Luzzatti, il quale sostenne che il mercato avrebbe potuto tollerare anche questi altri trecento milioni.

Da questo momento e fino all'attuazione del prestito di 644 milioni per l'abolizione del corso forzoso non crediamo necessario soffermarci sull'esame del bilancio di ogni singolo anno, per considerarne l'entità del disavanzo ed i provvedimenti presi. Frequenti accenni a tale periodo sono stati fatti nei capitoli precedenti, ed essi bastano a dare al lettore un'idea larga e precisa della politica finanziaria seguita in quel periodo.

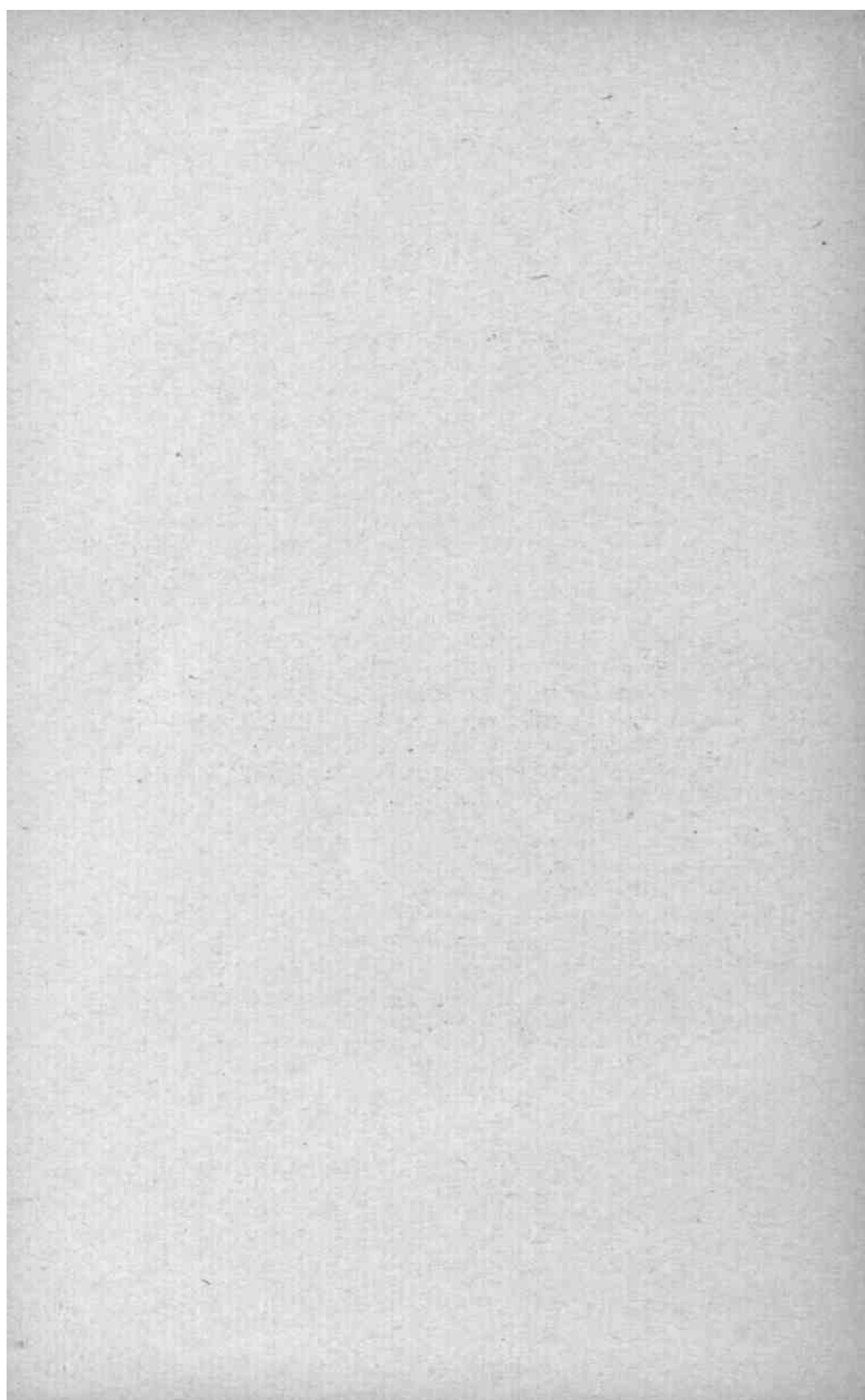
E quanto al periodo fino al 1892-1893 nulla abbiamo da aggiungere;

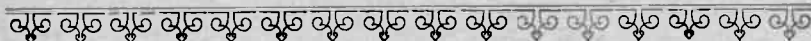


i più gravi problemi d'indole finanziaria ed economica, agitatisi in quegli anni, sono stati già trattati; le questioni puramente politiche esorbitano dallo scopo e limiti di questo lavoro, e perciò non ci resta che accennare brevemente ai risultati dei successivi bilanci, e ricordare come da una situazione migliorata, si fosse ricaduti nelle gravi difficoltà finanziarie del 1894. Il 1882 fu per il nostro paese un anno memorabile per i danni causati in nove province del Regno dalle straordinarie inondazioni le quali, per soccorsi ai danneggiati e riparazioni urgenti alle opere idrauliche, dettero origine ad una maggiore importazione in bilancio, tuttavia, essendosi le altre spese contenute nei limiti della stretta necessità e le entrate avendo oltrepassato il previsto, l'esercizio finanziario si chiudeva con risultato soddisfacente. Non diversi si calcolavano i risultati del 1883; però il Cambray-Digny fece rilevare che sebbene fino al 1881 permanesse il disavanzo nel bilancio, il movimento ascensionale delle entrate era stato continuo e duraturo mentre ora, sebbene il disavanzo fosse stato ridotto, o, se così si vuole, eliminato, le entrate accennavano ad arrestarsi. Di contrario avviso fu il Magliani il quale, troppo contando sulle entrate, lasciò travolgere la finanza dalle maggiori spese e maggiori impegni, ai quali cercò di far fronte coi nuovi appelli al contribuente, ma con scarso risultato perchè le crisi del 1885 e del 1887 (1) disordinarono la nostra circolazione, mentre le nuove costruzioni ferroviarie e le maggiori spese risultanti dalla liquidazione delle cessate gestioni, le prime spese per l'impresa africana, e le spese militari ci allontanarono dal pareggio che, dopo tanti stenti e vicende, avevamo, o credevamo di avere, raggiunto.

---

(1) Vedi pag. 106 e 107.





## CAPITOLO II.

### Il Debito Pubblico dal 1894 al 1906.

---

SOMMARIO. — § 1. La esposizione finanziaria Sonnino — § 2. Critica dei provvedimenti Sonnino. — § 3. I provvedimenti Boselli-Sonnino nel 1895. — § 4. Il prestito per l'Africa e le esposizioni Luzzatti. — § 5. La nostra politica finanziaria fino al 1906.

#### § 1.

Nei capitoli precedenti abbiamo già accennato alle difficoltà che nel 1894 indussero il ministro Sonnino a provvedere, con l'imposizione di nuovi tributi e con l'aggravamento degli esistenti, al *deficit* del bilancio di oltre 155 milioni ed al debito del Tesoro, calcolato a 563 milioni (1), ma che si temeva sarebbe ancora aumentato per effetto della spesa del cambio pel ritiro degli spezzati dall'estero, della depurazione dei crediti di Tesoreria, e dei residui di alcune partite inesigibili.

In soli quattro anni, la cifra degli oneri dello Stato era cresciuta per interessi di titoli alienati di oltre quarantotto milioni e mezzo, e ciò senza contare il servizio del debito creato per le costruzioni ferroviarie concesse alle tre Società esercenti. Il nostro consolidato era sceso nelle Borse estere ad un prezzo che rappresentava quasi il frutto del 6 % netto, ed ogni nuova emissione per costruzioni ferroviarie minacciava gravemente i corsi.

Il disagio generale era poi reso ancora più grave dalla disastata circolazione. Poichè i buoni da 1 a 2 lire non potevano essere emessi che in conseguenza della immobilizzazione nelle casse dello Stato di altrettanta somma di moneta di argento, essendo la loro emissione rallentata per la difficoltà di accumulare quei spezzati,

---

(1) *Atti Parlam.* 21 febr. 1894, pag. 6559. Il disavanzo ammontava, in realtà, a 177 milioni.

sempre incettati pel pagamento di dazi doganali, alti erano i lamenti per difetto della moneta spicciola divisionaria. E non meno grave e dolorosa era la perdita sofferta dai biglietti di Stato (il 14 ed il 15 %), non per effetto della quantità loro, minore di quanto era richiesto dal movimento degli scambi interni, bensì delle condizioni anormali della carta bancaria a corso legale. Riprendendo, per un istante, l'argomento della emissione, lasciato a questo punto nel libro precedente, diremo come già ai primi dell'anno seguente a quello in cui la legge di sistemazione fu approvata, la circolazione bancaria batteva da un pezzo contro i limiti estremi imposti da quella legge, e, come lo stesso Ministro affermava, un impulso irresistibile della stessa opinione pubblica la spingeva ad oltrepassarli. D'altra parte, non esistendo l'obbligo del baratto, gli Istituti di emissione avevano tutta la convenienza a mantenere la circolazione al suo limite massimo; anzi, il metodo difettoso finora tenuto pei biglietti di scorta, confondendo le indispensabili scorte di cassa con le riserve per la rinnovazione dei biglietti logori, rendeva loro possibile di oltrepassare i limiti legali, salvo a sottostare al pagamento della sopratassa. La quantità sovrabbondante della circolazione bancaria, la cui maggior parte, già sappiamo, non rappresentava che immobili più o meno realizzabili, era la causa principale dell'aggio dell'oro di fronte anche alla valuta legale cartacea.

Altro motivo di preoccupazione era dato dallo stato delle finanze degli enti locali, il cui debito era già altissimo e d'onde giungevano domande continue per proroghe al pagamento delle rate dovute al Tesoro ed istanze per nuovi prestiti alla Cassa depositi e prestiti la quale, istituita allo scopo precipuo di sovvenire ai Corpi locali, era ormai nella impossibilità di aiutarli in modo efficace, per effetto delle sovvenzioni da essa prestate allo Stato per l'operazione delle pensioni ed anche perchè il movimento ascensionale dei risparmi depositati presso quell'Istituto accennava a rallentare.

La colpa o responsabilità di un tale stato di cose era attribuito dal Ministro, in special modo, al Parlamento ed ai Governi che lo avevano preceduto. « Sono quindici anni in cui con belle frasi, fidandosi nell'alchimia del credito, si sono sperperati milioni e miliardi, presi a prestito, in spese improduttive o di lenta o scarsa produzione; sono quindici anni nei quali, colla fantasmagoria dei conti speciali e delle logomachie contabili, il Parlamento ha illuso se stesso e gli altri sulla solidità del pareggio del bilancio dello Stato e sulle prospettive di miglioramento nell'avvenire, ed intanto crescevano, con moto costante e continuo, le cifre degli oneri patrimoniali pel servizio dei

debiti, e si ingrossavano ogni giorno più le falangi di una burocrazia che approfitta di ogni programma o tentativo di riforma organica per estendere la sua azione e moltiplicare le sue branche ».

A rimediare alla situazione delle cose, il Ministro proponeva alcune economie consistenti nella riduzione degli stanziamenti nei capitoli del bilancio; venivano poi alcune diminuzioni di spesa consistenti nella riduzione degli organici e nei servizi e nel rinvio di alcune spese straordinarie; le maggiori riforme dell'organismo stesso dei servizi dello Stato, miranti non solo allo scopo fiscale dell'economia per l'erario, ma più ancora ai grandi fini civili della semplificazione amministrativa o del decentramento. Era poi la volta degli aggravii, di cui abbiamo già accennato in precedenza (1).

Ma questione di non minore importanza, per gli effetti che la gestione del bilancio ha sulla situazione del Tesoro, era quella dell'ammortamento regolare dei debiti redimibili, resa difficile dalla progressiva riduzione nelle vendite dei beni demaniali, dal difficile collocamento dei titoli emessi in loro sostituzione, a causa della loro eccessiva varietà di tipo, e dalla necessità di interrompere le prestazioni che la Cassa depositi e prestiti faceva al Tesoro pel servizio delle pensioni.

Tra i vari provvedimenti proposti come rimedio alla situazione, era compresa la modificazione di alcuni tipi del nostro Debito Pubblico.

Si trattava di offrire a tutti i possessori di consolidato 5 % lordo, e che, come si è già visto, doveva, da allora in poi, essere gravato da un'imposta generale del 20 %, la conversione libera, a parità di rendita netta, a cominciare dal 1° gennaio 1895, in un consolidato 4 % netto, esente da ritenuta per qualsiasi imposta presente o futura, godente degli stessi privilegi e vantaggi dell'attuale consolidato 5 % lordo, e di sostituire all'attuale rendita 5 % nelle conversioni dei debiti redimibili ai termini della legge 8 marzo 1874 un consolidato interno a coupon trimestrali del 4,50 per cento, esente da ritenuta.

Questo consolidato 4,50 doveva pure essere sostituito ad alcuni titoli redimibili poco realizzabili posseduti dalle Casse amministrate dallo Stato e poteva in seguito sostituirsi ad altri, servendo intanto a liberare la rendita 5 % esistente presso il fondo del culto, al fine di rendere possibile la operazione con la Cassa depositi pel consolidamento di alcuni determinati debiti redimibili, a grande sollievo del bilancio dello Stato.

Quanto alla circolazione fiduciaria, non c'era che da sanzionare,

---

(1) Vedi pag. 226 e segg.

legalizzare la situazione di fatto, approvando la sospensione del baratto dei biglietti di Stato e la restituzione alle Banche di emissione in altrettanti biglietti a debito dello Stato dei 68 milioni presi a prestito per l'acquisto dello stock dei tabacchi. Con tale provvedimento, mentre la circolazione cartacea non aumentava affatto, perchè di egual somma diminuiva la quantità dei biglietti degli Istituti stessi emessi per conto del Tesoro, si economizzava la somma annua di 1.704.578 lire, pagate per interessi, e si liberava una massa di riserva metallica di circa 23 milioni, che alle Banche veniva a costare una somma non molto minore del frutto che riscuotevano per tutto il mutuo fatto allo Stato.

La difficoltà pratica che si presentava era quella della poca quantità dei biglietti di Stato da un lato e della necessità di non accrescere la massa della circolazione cartacea dall'altro, per non peggiorare le condizioni del cambio. Considerando però i biglietti di Stato inconvertibili, fino ad una certa somma, come moneta, anche agli effetti della riserva metallica bancaria, si poteva, e ciò si proponeva, mettere gradualmente a disposizione del Tesoro una massa di 200 milioni in oro, da immobilizzarsi presso gli Istituti, con la sostituzione di una somma eguale di biglietti di Stato inconvertibili da crearsi e, senza recare agli Istituti di emissione il menomo danno, metterli via via in condizione di aprire larghi gli sportelli al baratto libero dei propri biglietti contro moneta legale.

« La massa della circolazione non verrebbe in alcun modo ad aumentarsi, e si creerebbe anzi un nuovo freno automatico e naturale per restringerla, imperocchè ogni somma di 40 lire di biglietti di Stato che per effetto del baratto venisse tolta dalle riserve di una delle Banche ed emessa sulla piazza, e che non venisse subito sostituita nelle Casse dell'Istituto da altri biglietti consimili, implicherebbe il ritiro di 100 lire in biglietti della Banca stessa. Il resto delle masse metalliche, attualmente esistenti nelle Casse degli Istituti, restava in gran parte ugualmente immobilizzato per conto proprio delle Banche, poichè la sostituzione dei biglietti dello Stato all'oro, agli effetti dei limiti della circolazione, era ristretta alla somma di 200 milioni da ripartirsi tra i diversi Istituti ».

Le Banche che non volessero sottostare a tali condizioni dovevano senz'altro, ai termini dell'art. 3 della legge bancaria che entrebbe subito in esecuzione, riprendere il baratto a vista a sportello aperto dei loro biglietti contro valuta metallica.

Un corso forzoso, così regolato, che ammetteva la libertà delle contrattazioni in moneta metallica, rendendo possibile anche la ven-



dita dell'oro e dell'argento monetato al prezzo del giorno per parte degli Istituti di emissione, doveva, nell'intenzione del Ministro, togliere una gran parte dei disagi e dei danni che si lamentavano nella circolazione monetaria (1).

Quanto alla difficoltà della minuta circolazione degli spezzati e della moneta divisionaria, il Ministro prevedeva che, in seguito all'accordo monetario firmato a Parigi il 15 novembre dell'anno precedente, gli spezzati italiani sarebbero affluiti più numerosi alle pubbliche casse per essere sostituiti con buoni da 1 o 2 lire; intanto, ad ovviare alle conseguenze della lentezza in tale emissione, si proponeva la coniazione di una moneta spicciola da 20 centesimi di nickel, per la somma di 20 milioni.

## § 2.

Nell'udire il discorso del Ministro del Tesoro, la Camera rimase addirittura sbigottita e giudicò che egli avesse dato prova di una audacia cui nessuno era giunto prima di lui (2). Uomini prudenti ed espertissimi che avevano passato la loro vita nello studio della finanza italiana parvero allibiti e si domandarono esterrefatti come mai essi non avevano veduto tutto quello che il Sonnino aveva annunziato alla Camera ed a tutta Europa. Ma, passato il primo sgomento, si per-

---

(1) Lo Stato si riserbava anche il taglio dei biglietti da 25 lire, sostituendosi alle Banche quale debitore verso il pubblico pei biglietti in circolazione.

(2) Il solo deputato che, prima della discussione sui singoli progetti di legge, prese la parola sull'esposizione finanziaria, fu l'on. Sanguinetti, il quale nel 1893 aveva presentato una proposta di legge, poi non più svolta, e si espresse testualmente così: « Se la sincerità dell'on. Sonnino fosse stata, come avrebbe dovuto essere, la precipua dote di tutti i passati ministri delle finanze, non ci troveremmo nelle gravissime condizioni che attraversiamo. Io ricordo, come lo ricordano certamente i vecchi parlamentari, un lungo periodo di tempo durante il quale parecchi di noi chiamati i *rusteghi* della finanza, gli *speculatori* del bilancio, ci affaticavamo inutilmente a dimostrare che nelle rughe artificiose del bilancio era nascosto un disavanzo di parecchie e parecchie decine di milioni. I nostri conati si infransero contro l'autorità dei poeti della finanza i quali, al nostro grido, « limitate le spese » contrapponevano l'altro « spendete, l'Italia è ricca ». Ed abbiamo speso molto, molto sprecato e spendendo e sprecando abbiamo ridotto l'Italia al punto in cui si trova. Ma le necessità gravissime del presente e l'ora mesta che ne sospinge, impone di trascorrere sui ricordi del passato ».

suasero che il Ministro del Tesoro, senza punto pensare alla ferita mortale che recava al credito italiano, aveva esagerato le tinte in modo eccessivo.

Tuttavia qualche periodico autorevole non esitò a far le lodi, senza riserva, del Ministro che non aveva esitato a dire tutta la verità, anzi gli mosse un leggiero biasimo per averla in qualche parte celata scientemente, così da rappresentare lo sbilancio in 177 milioni, mentre, effettivamente, o meglio, secondo il pensiero dello scrittore, per ottenere il pareggio, alla cifra indicata se ne dovevano aggiungere ancora molti altri (1).

Comunque sia, coloro che concordavano col Sonnino nei suoi apprezzamenti, riconoscendo il *deficit* del bilancio in 177 milioni ed il debito del Tesoro in 563 milioni di lire, sia quelli che stimavano l'una e l'altra cifra inferiore alla realtà, dissentivano nei criteri fondamentali da cui egli partiva e sul metodo che intendeva seguire per raggiungere lo scopo.

Anzitutto sorprende il confronto tra l'esiguità delle economie proposte, specialmente quelle immediate, e la magnitudine delle gravanze imposte (2), confronto tanto più impressionante in quanto, ana-

---

(1) « Esaminando con cura le cifre dell'esposizione finanziaria, si rileva che il disavanzo di 177 milioni delle entrate e spese effettive per l'esercizio 1894-95 fu calcolato senza tener conto della somma di 14 milioni che dovrà pagare in quell'esercizio con certificati nominativi o con obbligazioni tirrene, pei tronchi appaltati *a forfait* delle linee Eboli Reggio e Messina-Cerda, nè pare siensi computate nei disavanzi degli esercizi successivi le ulteriori somme che si dovranno pagare negli stessi modi per le dette linee durante quegli esercizi, sia per residui dovuti a tenore dei contratti, sia per le molte controversie cui anche questi appalti hanno dato luogo. Ed oltre a ciò è a ritenere che siensi previste in misura tutt'altro che eccessiva le maggiori spese per pagamenti urgenti ed indifferibili, indipendentemente dalle altre costruzioni ferroviarie compiute od in corso » (Alessandro Romanelli: « Imposta e debito pubblico », *Nuova Ant.*, 1894, nota 1 a pag. 608, fasc. VIII).

(2) Il Boccardo nel suo articolo « Aumento delle imposte in relazione alla ricchezza nazionale », servendosi del metodo De Foville, calcolava la ricchezza privata in Italia in 46 miliardi, in media, durante il periodo 1876-80, in miliardi 51,7 come media del quinquennio 1881-85 e miliardi 54,7 nel quinquennio 1886-90. L'aumento tra il primo ed il secondo periodo quinquennale era stato di 5 miliardi e 400 milioni, tra il secondo ed il terzo di 3 miliardi; la differenza in meno nell'incremento del capitale nazionale rispecchiava la crisi del periodo. (*L'Economista d'Italia*, 25 febbraio 1894). Il prof. Bodio calcolava in 54 miliardi il valore complessivo della ricchezza privata in Italia,

lizzando, tali economie erano ottenute in parte con l'abolizione della indennità di residenza agli impiegati, in parte addossando ai Comuni spese che per l'art. 272 della legge comunale e provinciale spettavano allo Stato, ed in parte con operazioni che rappresentavano trasformazione di debiti con l'effetto di scaricare per altra via al contribuente l'onere di cui lo Stato si liberava. Più che economie, queste escogitazioni avrebbero dovuto chiamarsi «imposte»; tale appellativo sarebbe stato in maggior armonia col piano finanziario ideato dal Ministro del Tesoro.

Tuttavia la stampa, come criticò il piano nel suo insieme, riconobbe la necessità della conversione o, per meglio dire, della sostituzione dei titoli 5 % con titoli al 4 % netto, una volta approvata la tassa del 20 %.

Circa i provvedimenti proposti nei riguardi della circolazione, a proposito dei quali si disse che era ancora più spiccata la unilateralità che caratterizzava l'opera del Sonnino, venne contestato che, rendendosi lo Stato debitore per i 68 milioni verso il pubblico assai più che verso le banche, pur restando il limite della circolazione tale quale esso era, l'aggio non si inasprisse ed il pubblico non perdesse (1), perchè ai 68 milioni veniva a mancare la garanzia della riserva metallica, e poi ancora, perchè i 23 milioni di riserva metallica, ad un tratto liberata, avrebbe finito con premere maggiormente sull'aggio. L'on. Sonnino avea seguito l'ordine di idee di gran parte del Paese la quale chiedeva che la legge riconoscesse lo stato delle cose e proclamasse il corso forzoso e che si convertissero in biglietti di Stato tutti od una parte dei buoni fruttiferi, ma, nell'intento di rivolgere a beneficio totale dello Stato il provvedimento, commetteva un'ingiustizia, un vero sfruttamento delle angustie delle Banche e del bisogno che esse avevano della protezione del Governo. Il dilemma proposto agli Istituti di emissione e suonante minaccia sembrava inconcludente perchè se l'imposizione del baratto in oro alla pari ed a sportello aperto, magari provocando il fallimento della Banca era nell'interesse del pubblico, bisognava pur ammettere che il privilegio di non barattare in oro, concesso alle Banche che consentivano al progetto, era contro l'interesse pubblico, e che,

cioè poco più del quarto del corrispondente valore della ricchezza francese, il che dava alla nostra complessione economica un coefficiente molto esile di forza, ed imponeva al Governo l'obbligo di andare molto guardingo nel sottoporla a nuovi aggravii.

(1) *Giornale degli Economisti*, marzo 1894, pag. 196.

in forma di aggio, il Paese doveva pagare allo Stato un interesse molto più alto di quello che direttamente lo Stato pagherebbe sottostando al saggio corrente di mercato.

A parte la controversia sorta circa l'interpretazione dell'art. 2 del Regio Decreto 21 febbraio 1894, N. 50 (1), era una premessa erronea quella di trattare i biglietti di Stato, inconvertibili, pur anche per una certa somma, come moneta, e credere di poterli impunemente sostituire al metallo. La riserva totale degli Istituti di emissione era, nel momento della esposizione finanziaria, di 480 milioni che, se valutati in carta, aumentavano a più di 352 milioni; ritirando 200 milioni e sostituendoli con carta, avveniva che i 280 rimasti in metallo, valutati in carta erano pari a 322, per cui, tirata la somma ed eseguita la sottrazione, le Banche venivano a subire una perdita effettiva e reale di 30 milioni.

Era dunque evidente che non si trattava più di una *immobilizzazione*, come Sonnino la chiamava, ma di un prestito forzato o gratuito (2).

Noi non possiamo ridurre il nostro lavoro ad una cronaca, parlando della agitazione suscitata nel Paese dai provvedimenti finanziari proposti, ma paghi di accennare ai comizi tenuti in Piemonte, parleremo brevissimamente della speciale agitazione della Camera di Commercio di Milano che ravvisò nei provvedimenti governativi sulla circolazione cartacea, provvedimenti poco onesti e poco utili. La relazione di Ugo Pisa conteneva questo brano: « Ritenuto che le disposizioni dei RR. Decreti del 20 febbraio e 28 marzo 1894, verrebbero a scuotere i cardini del riordinamento bancario, ritenuto che le anzidette disposizioni, diminuendo ed indebolendo le riserve metalliche degli Istituti per l'ammontare dei 200 milioni in oro avocati a disposizione del Tesoro ed autorizzando il cambio invece che in valuta metallica, anche in biglietti di Stato temporaneamente inconvertibili oltre all'essere assolutamente ontrarie allo spirito della legge 10 agosto 1893, mentre non sembra giustificata da altro motivo impellente se non da quello di allargare l'emissione di Stato — la quale è da ritenersi assai pericolosa quando è posta a fianco di finanza non assestata — non può che ritardare, e magari anche

---

(1) L'*Economista*, 18 marzo 1894, N. 1037. Le proposte dell'on. Sonnino per la circolazione, pag. 166.

(2) Per un vivace commento di Vilfredo Pareto all'articolo della legge che disponeva per la restituzione del Tesoro alle Banche dei 200 milioni, v. Cronaca del maggio 1894 nel *Giornale degli Economisti*.

impedire, infiacchendo gli Istituti di emissione, ed aprendo l'adito al pericolo di maggiore inasprimento del cambio, l'assetto stabile e regolare della circolazione fiduciaria, a cui tendeva la legge medesima. Delibera di fare voti al Parlamento perchè non approvi la conversione in legge dei RR. Decreti del 21 febbraio e 28 marzo 1894 ».

Interessantissimi sono poi i resoconti delle sedute del 17 e 22 maggio dell'Associazione liberale economica (1).

Secondo l'on. L. Luzzatti, il problema del risanamento della circolazione poteva essere risoluto mediante il ritiro e la conversione in obbligazioni della differenza risultante tra la emissione garantita da riserva metallica e quella garantita da immobilizzazioni; tale differenza ammontava a 300 milioni. Ma tale operazione non essendo possibile immediatamente, appunto a causa del disagio della nostra finanza, egli consigliava di imporre alle banche il versamento dei 90 milioni che rimanevano ancora a versare per completare il capitale prescritto dalla legge ed impedire loro di distribuire dividendi, che dovevano, al pari dei versamenti, essere destinati al risarcimento delle perdite, cioè alle smobilizzazioni (2).

La discussione sui provvedimenti, interrotta per una crisi, senza che alcuna misura fosse presa ai riguardi della circolazione, venne ripresa a dicembre, quando un notevole miglioramento essendosi verificato in tutti i rami dell'economia pubblica, la situazione era diventata meno incerta e difficile.

La nostra rendita che nel gennaio, anteriormente all'aumento della ricchezza mobile, era quotata a Parigi a 72, oscillava intorno ad 86. Il cambio da 16 quale era nel gennaio e da 11 a 10 nel maggio e nel giugno, era sceso al 7 per cento. Le condizioni del commercio internazionale assecondavano questo movimento, con l'aumento delle esportazioni che superavano (esclusi i metalli preziosi) in 10 mesi, di 108 milioni quelle dell'anno precedente, in egual periodo di tempo, e con la diminuzione delle importazioni, che restarono di 58 milioni al disotto di quelle del 1893. Quindi, fino a tutto ottobre, la bilancia commerciale presentava uno squilibrio tra il valore delle merci esportate e quello delle importate, di soli 47 milioni, mentre nel 1893 esso giunse a 213 milioni. E guardando alla natura delle merci importate

---

(1) Vedi *Giornale degli Economiti*, giugno 1894. — V. anche la *Gazzetta Piemontese* del 2-3 marzo 1894. «Voti ed ammonimenti del Congresso economico di Torino».

(2) V. discorso Luzzatti *Atti Parlam.* 26 maggio, N. 9280-934.

ed esportate vi era ogni ragione di trarne buoni auspici per l'incremento delle manifatture nazionali e specialmente delle arti tessili.

Per ciò che concerne i prodotti agricoli, la esportazione del vino era diminuita di circa 10 milioni di lire, per effetto della mediocre vendemmia, ma era largamente compensata dalla maggiore esportazione del bestiame bovino, degli oli di oliva delle uova di pollame, tre articoli che davano in tutto un aumento di 41 milioni di lire.

Le dogane avevano dato una riscossione media mensile sopra i primi cinque mesi dell'esercizio, di oltre 19 milioni, mentre la previsione ne supposeva una di diciotto milioni e mezzo. Ma il confronto coll'anno precedente non poteva nulla significare, quando fino al decreto del 12 novembre si pagavano i dazi in carta, pur sapendo positivamente che tra poco si sarebbero dovuti pagare in moneta metallica, onde nei primi cinque mesi si divorò una buona parte all'entrata che doveva toccare ai sette successivi. Per l'anno in corso, le cifre rappresentavano invece pagamenti in metallo.

Nel dazio consumo la diminuzione di fronte agli accertamenti dell'anno precedente dipendeva dall'abolizione del dazio governativo sulle farine, sulle paste e sul pane.

I prodotti per le ferrovie segnavano un lieve aumento assoluto per tutte tre le grandi Reti.

Il saggio del danaro era diminuito notevolmente. Gli Istituti di emissione avevano ridotta la ragione ufficiale dello sconto da 6 a 5. Le loro riserve in oro ed argento, escluso, cioè, il bronzo e la divisa estera, erano cresciute dal 31 gennaio al 20 novembre di circa ventotto milioni e mezzo, la carta diminuita di circa 96 milioni. Un segno della ripresa nel movimento commerciale ed industriale si trovava nella fondazione di nuovi ed importanti stabilimenti bancari in alcune provincie, valendosi all'uopo dei capitali esteri che tornavano a cercare impiego in Italia, per quanto la ripresa del movimento ascensionale dei risparmi non era ancora quale si poteva desiderare. Ma tutto concorreva, nell'insieme, ad autorizzare e sperar bene nell'avvenire, e c'era da esser certi che si sarebbe raggiunta la prosperità economica e finanziaria d'Italia, purchè il Parlamento proseguisse nella politica iniziata; quella di raggiungere il pareggio sincero ed effettivo e di cessare da ogni emissione di titoli di debito (1).

Concludendo, l'on. Sonnino presentava circa 80 milioni di disavanzo e proponeva tasse « blande » (così egli le aveva chiamate) per l'importo di 27 milioni.

---

(1, Esposizione finanziaria, Sonnino, *Atti Parlam.* 10 dicembre 1894, pag. 61 dello stampato N. 6.



La nota predominante dell'impressione prodotta a Roma era questa: che l'intonazione del linguaggio ed il criterio ispiratore della esposizione fossero assai differenti dalla precedente, come se il Ministro avesse voluto paralizzare l'impressione del tetro pessimismo di quell'altra.

Egli aveva inaspettatamente mutato indirizzo o sistema nell'apprezzamento dei fatti. Vi fu chi volle spiegare questa sorpresa coll'entrata dell'on. Boselli al Ministero, ma fino a quanto quegli avesse potuto influire, nessuno era in grado di dirlo. E d'altronde era inutile investigarlo; intanto era già un gran bene che il Ministro del Tesoro avesse finalmente compreso che economie se ne potevano ancora fare, anche là dove egli aveva dichiarato fossero impossibili.

L'esposizione fu dunque consolante, pure alcune parti di essa non riuscirono perfettamente chiare, così non si intendeva se nei 33 milioni di spese per le costruzioni ferroviarie fino al 1896-97, e 30 negli anni successivi si trattasse di nuove costruzioni o soltanto di mezzi per pagare i maggiori oneri derivati dalle vecchie costruzioni.

Eguale inconciliabile parve l'affermazione che non si sarebbero più fatti debiti nuovi, con quella che si faceva assegnamento sopra un'eccedenza nel movimento dei capitali; mentre la eccedenza del movimento dei capitali vuol dire che si contraggono più debiti di quelli che si estinguono.

Anche la situazione del Tesoro parve trattata dall'on. Sonnino con parola fin troppo benevola. Dal banco di deputato e da quello di neo-ministro, egli aveva sentito l'urgenza di alleggerire il debito del Tesoro e se ne attendevano i provvedimenti allorchè egli, benchè quella situazione fosse peggiorata per due milioni e mezzo, non la chiamava più « pessima », ma si contentava di chiamarla « non florida » (1).

Ma la critica, benigna o no, alle proposte ed all'opera del Ministro non durò a lungo; gli scandali politici del tempo tenevano avvinta a sè l'attenzione del Parlamento e del Paese e la seduta del giorno 11 ripiombò la Camera nel putridume delle passioni politiche.

La sospensione dei lavori parlamentari ebbe per effetto, se non altro, il ritardo nell'assetto finanziario, però le imposte applicate per decreto restarono, come restavano le denuncie. Qualunque fosse il giudizio sull'opera politica di Crispi, è però indiscutibile che essa aveva molti meriti presso l'economia e la finanza pubblica.

(1) *L'Economista* N. 1076 del 16 dicembre 1894, pag. 801.

## § 3.

Da questo punto e fino alla fine del 1895 allorchè, in seguito alla guerra di Africa, le nostre finanze ebbero un grave tracollo, ci è possibile soltanto accennare agli avvenimenti.

La situazione politica, essendo grave ed incerta, il mercato non poteva rimanere tranquillo, pure la nostra rendita oscillò a Parigi tra un massimo di 87,27 ed un minimo di 86,82. All'interno i corsi oscillarono tra 92,47 e 92,65. Sparivano intanto, perchè messi in liquidazione, il Mobiliare e la Banca Generale, cui un prestito concluso col gruppo Warschauer forniva i mezzi per far fronte al pagamento del secondo riparto a norma del concordato stipulato coi creditori; sorgeva invece la Banca Commerciale Italiana. Si stipulava ancora fra il Governo e la Banca d'Italia la convenzione che addossava alla seconda un carico grave, quale quello della liquidazione della Banca Romana, ma gli assegnava ancora non lievi vantaggi, quali il servizio di Tesoreria e la facoltà di investire in rendita il fondo speciale di riserva per le perdite e le smobilizzazioni.

Nel febbraio venivano intanto indette le elezioni generali, mentre in Africa si iniziavano le ostilità; la nostra rendita, il cui corso era già stato assalito dagli speculatori, migliorò in seguito alle vittorie di Coatit e Senafè, raggiungendo 86,97 a Parigi. I risultati materiali ottenuti dal programma finanziario erano ancora poco considerevoli, pure la risolutezza con cui si era affrontato il problema finanziario e le migliorate condizioni della circolazione e le ultime vittorie riportate in Africa servirono a spingere la rendita nostra ancora più in su, sino a raggiungere il corso di 87,70 a Berlino, mentre i cambi che erano sopra il 106 al principio della quindicina scendevano a 105.

Tutto ciò mostrava chiaramente quanto fosse migliorato il nostro credito pubblico, quando una caduta di due punti alla fine di febbraio sconvolse la stampa che ormai cantava un inno al rifiorire del credito italiano. Poichè le entrate procedevano bene, non si seppe ascrivere questo improvviso voltafaccia dei corsi che a ragioni politiche, quali il ritiro del Consolidato italiano a Parigi, interpretato in Francia, come un'ostilità, e con maggior ragione di verosimiglianza, l'agitazione egiziana, non sapendosi bene quale sarebbe la parte che noi si poteva avere nel conflitto tra il Governo inglese ed il giovane Kédive. Sembra però che, più che altro, il ribasso fosse dovuto alla liquidazione di partite al rialzo, delle quali i possessori

vollero incassare i benefici, ed anche alla deficienza di capitali, essendo ormai i mercati momentaneamente esausti dall'emissione del prestito cinese, americano, austriaco, ecc. All'interno, mentre la rendita diminuiva, salivano i cambi. Quest'aumento repentino venne spiegato con la diceria sparsasi che il Governo si sarebbe presto trovato nella necessità di acquistare divise estere; i banchieri, contandoci sopra, pensarono di trattenere quelle in loro possesso per poi cederle a condizioni più vantaggiose (1).

Tuttavia la corsa a ritroso non durò a lungo, e la requisitoria dell'on. Di Rudinì a Palermo contro il Ministero, fu salutata da un altro rialzo che portò la nostra rendita fino a 93,40, fine mese. Il deputato di Caccamo si scagliò contro il Governo, accusandolo di avere messo in non cale alcune disposizioni dello Statuto, passando, per esempio, per mezzo di un semplice decreto-legge, il servizio di Tesoreria alla Banca d'Italia; forse il distinto parlamentare aveva ragione dal punto di vista della forma, ma il procedimento parve buono al pubblico e non sembra che esso avesse fatto troppa attenzione al rimedio proposto dal deputato di Caccamo, ritenuto più atto ad aumentare il discredito che ad agevolare il credito (2).

I corsi però, per quanto alti e sostenuti, non restarono mai alla stessa cifra e ciò si comprende bene, pensando alla fisionomia generale del mercato internazionale, continuamente travagliato da oscillazioni che, toccando tutti gli altri titoli, non si poteva pretendere dovessero assolutamente rispettare la nostra rendita, la quale, del resto, non fu quella più travagliata, soprattutto perchè i 50 milioni di anticipazioni su titoli di Rendita erano omai stati rimborsati e la Direzione generale del Tesoro provvedeva seriamente a ridurre la cifra dei buoni del Tesoro collocati all'estero, durante il periodo delle nostre maggiori strettezze finanziarie. Era per l'affluenza dei capitali interni ed il pagamento dei dazi in oro, che il Tesoro, reso così ben provvisto di divisa estera, aveva potuto raggiungere lo scopo di saldare all'estero il suo debito fluttuante. L'on. Colombo, parlando a Milano, pur lamentando che il pareggio, per quanto inseguito, ci sfuggiva sempre, non esitò a riconoscere che il disavanzo, che due anni prima egli aveva calcolato a 200 milioni, era ormai ridotto a 5 '. Se questa cifra fosse esatta, non si potrebbe dirlo. I discorsi, pronunziati dai parlamentari più in vista in occasione delle elezioni generali, erano pieni di contraddizioni. Una di queste fu rilevata e rimproverata all'ono-

---

(1) *Giornale degli Economisti*, marzo 1895, pag. VI.

(2) *Gazzetta Piemontese*.

revole Sonnino dall'on. Luzzatti che lamentò che si fossero emessi non 200 ma 230 milioni di buoni settennali, senza avvertirne in particolar modo il Parlamento ed il Paese.

L'esito incerto delle elezioni era causa di angustie non lievi per i partigiani del Ministero. Per quanto l'on. Sonnino, nel discorso tenuto a S. Casciano, nel quale egli, sfidando l'impopolarità, si mostrò deciso a raggiungere il pareggio del bilancio ad ogni costo, avesse riportato un successo e prodotto un punto di rialzo nel Consolidato, perchè la situazione del bilancio e del Tesoro era dagli avversari fatta apparire in luce meno favorevole, si temeva che la nuova Camera non avrebbe approvato il programma del Ministro che richiedeva uno sforzo supremo, appunto perchè il pareggio era a portata di mano. Ma la battaglia combattutasi il giorno successivo a quello della riapertura del Parlamento, nella elezione a presidente della Camera nella persona dell'on. Tommaso Villa, dette al Ministero una splendida vittoria ed il modo di persuadersi che esso era padrone della maggioranza. Cogliendo l'occasione della presentazione dei bilanci, l'on. Sonnino fece una breve esposizione, che concluse così: « Il disavanzo effettivo dell'esercizio 1894-95 fu dichiarato il 21 febbraio in 177 milioni e portato a 195 il 21 aprile successivo. Nell'esercizio 1895-96 la deficienza si presentava nella paurosa cifra di 177 milioni. A questo baratro ed alle maggiori occorrenze, si è già provveduto o si propone provvedere con maggiori entrate, al netto delle diminuzioni, per circa 100 milioni e con riduzioni di spese, al netto degli aumenti, per circa 77 1/2 milioni. Delle maggiori entrate soltanto 9 milioni debbono attendersi dai provvedimenti non ancora attuati ». Queste erano le confortanti dichiarazioni del Ministro in un momento in cui, in seguito agli avvenimenti di Cuba, il mercato era mal disposto ed incerto e quasi tutti i valori, compresa la nostra Rendita, dovevano ripiegare.

Ma d'altra parte, i provvedimenti di Tesoro presentati dal Sonnino e dal Boselli in quella occasione, per quanto approvati senza difficoltà, misero del malumore nel Paese. Molti dei provvedimenti proposti in precedenza e non convertiti in legge per lo scioglimento della Camera, erano stati emanati ed applicati sotto forma di decreti-legge che ora bisognava convalidare; intorno a ciò si era già discusso. Erano i nuovi, contro i quali si appuntava la critica, anche di precedenti difensori del Ministero. Questi giustificava il dazio di lire 12 sulla paraffina ricordando come le stearinerie lamentassero da lungo tempo il danno subito dalla loro industria per la forte concorrenza fatta dalla paraffina estera alla stearineria. Nella fabbrica-

zione delle candele, la paraffina, costando circa 50 lire di meno al quintale, si prestava così alla speculazione, la quale non alimentava alcuna industria degna di considerazione, ma soltanto un lavoro semplice di colatura delle materie importate dall'estero. Era questa noncuranza o poca estimazione di un'industria é del danno evidente e flagrante che il dazio proposto le procurava che venne acerbamente criticata (1).

I provvedimenti adottati per agevolare le mobilitazioni degli Istituti di emissione, vennero poi criticati di parzialità. Ci spieghiamo. Le immobilizzazioni, cui aveva dato origine la crisi edilizia, pesavano sempre gravemente su tutti, privati e Banche, che non riuscivano a liberarsene, perchè il fisco, coll'altezza delle tasse sui trapassi, sulle trascrizioni, sulle ipoteche, sulle liquidazioni, impediva ogni movimento delle proprietà, il cui valore scendeva sempre e rendeva quindi sempre maggiore la parte abbandonata al fisco. Avveniva anzi, specialmente per quei contratti che avevano forma più fiduciaria, che molte volte le pretese del fisco servissero come di motivo per ricatto, in quanto il debitore sfidava il suo creditore, sapendo che qualunque atto legale lo avrebbe costretto ad una spesa per tassa sproporzionata al suo credito. Ad ovviare a tale inconveniente ed a facilitare l'assestamento edilizio, il Ministro proponeva la riduzione dei tributi, giustificandola colla considerazione del carattere coattivo delle realizzazioni e dei trapassi e con l'altra, che, per quanto il fine primo e precipuo del provvedimento fosse di indole economica, si sperava di raggiungere anche il fine finanziario, poichè le riduzioni proposte potevano considerarsi come il mezzo più efficace per procurare al bilancio i benefici che attualmente la così detta *manomorta bancaria* gli contendeva, e che sarebbero derivati dalla restituzione di un cumulo così grande di cespiti, attualmente immobilizzati, al traffico ordinario. Tutte queste considerazioni erano però fatte a totale ed esclusivo vantaggio degli Istituti di emissione e non dei privati, le condizioni dei quali erano per niente affatto differenti e le cui immobilizzazioni non erano inferiori a quelle degli Istituti.

Una parte notevole dell'*omnibus*, riguardava la conversione del debito pubblico. Abbiamo già visto come colla legge del 22 luglio 1894 era approvata la conversione in consolidato 4,50 per cento di una lunga serie di debiti redimibili; per la stessa considerazione che aveva indotto il Ministro a proporre tale operazione, quella cioè della

---

(1) V. *Atti Parl.*, 13 giugno 1895, N. 44. Provvedimenti di finanza Tesoro. Legge 8 agosto 1895, N. 486.

necessità di non negoziare debiti nuovi e di concentrare in titolo interno la maggiore somma possibile dei debiti già contratti dallo Stato sotto altra forma, ora si proponeva di convertire in titolo 4,50 per cento: 1. La rendita consolidata 5 °/o lordo; 2. Le obbligazioni Ferroviarie 3 °/o, quelle per i lavori di risanamento della città di Napoli e per le sistemazioni del Tevere; 3. I certificati nominativi di consolidato 3 °/o. La conversione era proposta a parità di rendita netta, ma per i certificati ferroviarii trentennali si proponeva di dare tanta rendita consolidato 4,50 °/o netto quanta corrisponderebbe a quella che sarebbe rappresentata al netto dalle obbligazioni del Tirreno da cedersi nella ipotesi che gli stessi certificati fossero stati ammessi al cambio con le dette obbligazioni, secondo quanto dispone la legge del 20 marzo 1890, che prevedeva appunto il cambio dei certificati definitivi in obbligazioni del Tirreno.

Il proposito del Ministro, quello di convertire in consolidato i debiti redimibili, era generalmente lodato, ma non si era altrettanto tranquilli sopra alcuni concetti contenuti nella relazione che accompagnava il progetto e che erano di importanza grandissima. A che pro divisare la conversione del nostro consolidato in un prestito interno; a che prò mirare al ritiro in patria delle obbligazioni ferroviarii 3 °/o allora collocate, in grandi proporzioni, in Germania? I vantaggi accennati dal Ministro (la diminuzione di un titolo di debito internazionale, diminuzione del capitale nominale del debito, alleggerimento dei pretesi bilanci per eliminazione degli ammortamenti) non erano certo da disconoscersi, ma date le condizioni economiche del nostro Paese, era un rischio gravissimo quello che si correva privandosi della facilità ed opportunità di negoziare un debito all'estero. Per quanto fosse vero che il ritorno improvviso sui nostri mercati della rendita collocata all'estero avesse spesso aggravato la nostra crisi, non men valido era l'argomento che non era poi detto che noi dovessimo continuare a permanere nella crisi; come non si poteva disconoscere che l'Italia era nata e cresciuta, che la sua unità si era compiuta col capitale estero e che a questo non potevano addebitarsi le pazzie compiute dai nostri finanzieri.

Noi aggiungiamo che l'opera del Sonnino, in proposito, se non perfetta, fu però lodevolissima; e ciò è evidente per poco che si pensi che il fine ultimo del suo piano di riordinamento, quello di dividere la enorme massa del nostro consolidato cinque per cento in vari tipi — era quello di rendere possibile, in un avvenire, prossimo o lontano, la conversione libera, che riesce tanto più facile quanto minore è la massa di titoli da smuovere.



Il conto consuntivo (1) 1894-95 si chiudeva con un disavanzo di 94.855.933,61 cui si contrapponeva un'eccedenza nel movimento dei capitali di 95.265.011, donde un'eccedenza finale di L. 409.077,39. Il bilancio di assestamento 1895-96 presentava un'eccedenza finale di L. 1.270.000.

Quanto alla previsione pel 1896-97, il Ministro lo chiamò *l'anno della prova*; lo chiamava tale perchè mentre egli aveva la persuasione che il pareggio fosse ormai raggiunto, nonostante che molti membri del Parlamento ne dubitassero o temessero che non fosse possibile conservarlo, durante l'anno, a causa degli inevitabili aumenti in molti oneri intangibili, pel crescere delle diverse forme di partecipazione e di garanzia dello Stato nella costruzione di centinaia di chilometri di ferrovie e per la maggiore inevitabile pressione parlamentare verso l'accrescimento della spesa.

La differenza tra entrate e spese effettive era di L. 37.218.000 dei quali, detraendo L. 29.198.000 per costruzioni ferroviarie, rimanevano L. 8.020.000. Non così favorevole era il risultato del movimento dei capitali, la cui deficienza, però, egli avvertiva, non rappresentava un disavanzo vero ed effettivo di bilancio, ma piuttosto una deficienza agli effetti del Tesoro, corrispondente ad un miglioramento patrimoniale.

Che l'on. Sonnino fosse diverso da coloro che l'avevano preceduto al potere, i quali, come un Magliani, coprivano i disavanzi coi debiti, cui il pubblico inneggiava per l'emissione all'estero di obbligazioni ferroviarie per centinaia di milioni, perchè introducendo l'oro, il cambio si manteneva basso e da coloro che, come Grimaldi e Giolitti, lasciarono senza provvedimenti di sorta una situazione finanziaria insostenibile, è vero, come non si negava che, per quanto il vero pareggio del bilancio non fosse ancora raggiunto, un passo verso di esso era però fatto; ma sorprese non poco che un'esposizione tanto importante fosse stata ridotta ad un'arida esposizione di cifre, senza commentarle, senza confortarle con un tentativo di dimostrazione di corrispondenza tra i risultati aritmetici del bilancio e la condizione di fatto del paese.

Al contrario, alcune proposte del Ministro, quale quella a riguardo del catasto, scoraggiò la parte più autorevole dell'Assemblea poichè se era vero che un riparo era stato messo allo squilibrio del bilancio, la permanenza di un sistema tributario ingiusto, spere-

---

(1) *Atti Parlam.* 25 novembre 1895, pag. 2508.

quato e vessatorio era un male ancora più grave, specialmente se lo si rende ancora più aspro, e quindi sempre meno rimediabile, perseverando nell' empirismo.

#### § 4.

L'esito sfortunato della battaglia di Adua non era ancora ufficialmente noto che già la rendita Italiana veniva ceduta ad 86. L'opinione pubblica indignata spazzò via il Gabinetto Crispi, cui successe un Gabinetto a capo del quale era il marchese Di Rudini; Colombo fu destinato al Tesoro e Branca alle Finanze. Il passato di Colombo che aveva più volte affermato che un paese va in rovina, allorchè spende più di quello che ha, e quello del Branca, facevano sperare che, stando al potere, essi non avrebbero mancato di dare assetto alla pubblica finanza. Ma la situazione era gravissima ed il compito, dal punto di vista politico, non lieve. Nella breve dichiarazione fatta allorchè si presentò alla Camera, il Presidente annunciò che proposito del Ministero era quello di conseguire la pace, ma poichè non v'era fretta di stipularne una qualsiasi, non permettendocelo il nostro prestigio, il nostro onore, bisognava pur prepararsi a continuare la guerra e chiedeva perciò l'autorizzazione ad emettere un prestito di 140 milioni di lire. Gli oneri del bilancio, trattandosi di un'operazione di credito, non avrebbero in minima parte pesato sull'esercizio corrente; i provvedimenti sarebbero occorsi pel venturo esercizio, ma per quelli si chiedeva il tempo necessario per riflettere.

La legge fu votata dal Parlamento il 26 marzo, ed autorizzava il Governo a provvedere un'entrata straordinaria fino a 140 milioni, per sopperire alle spese della guerra d'Africa, mediante l'emissione di titoli 4,50 per cento netto, dando altresì autorizzazione di sostituire, occorrendo, parte della rendita 5 per cento, destinata alla conversione dei debiti redimibili con la rendita 4,50 per cento netto di nuova emissione, allo scopo di agevolare il prestito e renderlo meno oneroso per l'erario.

Il prestito venne negoziato in più riprese, pel tramite della Banca d'Italia, ed assunto da un gruppo di Istituti e banchieri italiani; la prima parte da essi acquistata rappresentava quattro milioni di rendita, alienata al prezzo fermo di 97, godimento dal 1° aprile, versamento medio al 1° luglio. Il Ministero riteneva di avere conseguito con ciò il prezzo giusto, non potendosi pretendere per un titolo nuovo, pagabile soltanto all'interno in valuta cartacea, di conseguire un prezzo corrispondente a quello del 5 per cento. I detti

quattro milioni di rendita venduti al Consorzio rappresentavano 88.888.888 di capitale, dai quali detratte lire 28.888.888, che vennero definitivamente acquistate dagli enti consorziali, restavano 60 milioni di lire, che furono sottoscritti dal pubblico ben ventidue volte, al corso di 98.

Le condizioni favorevoli in cui era stato emesso il prestito, per quanto la sottoscrizione per 1200 milioni rappresentasse, almeno in parte, uno di quegli stratagemmi che la speculazione suole adoperare per assicurarsi i più lauti benefizi, dimostravano che di risparmi accumulati ne esistessero nel Paese, e che una politica sana e tranquilla, continuata per più anni con cura assidua, avrebbe assicurata la prosperità del nostro Paese. Questo bene intese il Governo, ed a tale scopo si ispirò la sua politica, ma le riforme furono attese invano. Una crisi di Gabinetto tolse il potere a parecchi Ministri; così al Colombo successe Luigi Luzzatti.

L'on. Luzzatti aveva tanto lungamente e profondamente studiato i problemi più gravi ed urgenti che affaticavano la nostra finanza, ed era in tanta fama di dotto e geniale economista, che l'aspettazione per la sua esposizione era grandissima; ma per grande che fosse, essa non fu delusa.

Quel discorso-programma del Ministro era non soltanto denso di considerazioni e propositi, ma anche di proposte concrete che toccavano tante parti interessantissime della pubblica economia. La parte più saliente dell'esposizione fu l'annuncio che l'esercizio in corso si sarebbe chiuso con otto milioni di economia, e quello prossimo con un avanzo effettivo di 26 milioni, coi quali avrebbe provveduto per 23 milioni alle nuove costruzioni ferroviarie. Ecco dunque una situazione finanziaria soddisfacente, purchè si persistesse nella moderazione delle spese, ed a quelle inevitabili, grandi e piccole che fossero, si contrapponessero relative entrate od economie.

Ed era giunto anche pel nostro popolo il momento di respirare e di constatare che promesse specifiche sarebbero state fatte e mantenute. Si proponeva quindi di procedere alla revisione dell'imposta di ricchezza mobile, col proposito di agevolare la vita alle produzioni nuove, di migliorare la sorte delle industrie agrarie, di non ripetere a troppo brevi periodi le revisioni generali dei redditi, lasciando in pace il contribuente.

Importantissimo, tra gli altri, era il progetto di creazione di un Istituto di Credito Comunale e Provinciale, il quale doveva sostituire la Cassa Depositi e Prestiti, che, in omaggio alle regole ed alla pratica bancaria, non si riteneva adatta ad impiegare i risparmi ed i

depositi, revocabili a vista, od a breve preavviso, in concessioni di credito ai Comuni, i quali non potevano offrire che la garanzia di pesanti immobilità. L'Istituto, che purtroppo non sorse, avrebbe dovuto collocare la propria cartella garantita, oltre che sulle sovrimposte dirette, anche su altri cespiti, per non far pesare esclusivamente sulla proprietà locale gli oneri dei debiti locali.

Erano questi i provvedimenti che, opportunamente collegati con quelli riflettenti la circolazione e le Società anonime, lasciavano sperare che alla fine si giungerebbe al risorgimento dell'economia nazionale (1).

Nell'anno successivo, l'onorevole Luzzatti poté confermare ancora il pareggio, ma, verso la fine del 1898, per quanto la discussione dei bilanci avesse proceduto regolarmente, la finanza tornava a presentare gravi motivi di preoccupazione. Dopo la ricostituzione finanziaria fatta dall'onorevole Sonnino, dopo gli ammonimenti che egli ed il Luzzatti avevano impartito, i dolori del passato avrebbero dovuto servirci di ammaestramento; ma così non fu, perchè, non ostante si fosse in sede di esercizio provvisorio, si annunziavano 24 o 30 milioni di aumento nelle spese del bilancio dell'anno. Queste preoccupazioni, dovute all'indirizzo finanziario del Gabinetto Pelloux, erano poi aggravate dalle riforme tributarie da esso presentate.

Per quanto bene intenzionata fosse la proposta di abolizione del dazio sulle farine, e per quanto ispirato ad un savio concetto di razionale trasformazione fosse il disegno di legge sopra i redditi di ricchezza mobile, i sostituti che si voleva trovare alla prima e la perdita causata all'erario dal secondo provvedimento, fecero temere che si stesse per tornare ai vecchi metodi di finanza allegra. Purtroppo i timori risultarono giustificati (2).

Il Ministro Luzzatti aveva preveduto pel 1898-99 un avanzo di 55 milioni, da cui, detratti 9 milioni pel movimento dei capitali e 18 per costruzioni di strade ferrate, restavano 28 milioni di avanzo netto, che poi si riduceva, in seguito a ritocchi apportativi dallo stesso Ministro, di L. 3.585.000, nonostante che altri ritocchi avessero avuto l'effetto di accrescere l'entrata di L. 377.000. Rimaneva però sempre un margine sufficiente per iniziare, senza soverchia precipitazione, una politica di sgravi successivi, ma; sfortunatamente, con altre disposizioni convertite in legge, si vennero ad aumentare

---

(1) *Atti Parlam.* 7 dicembre 1896, pag. 7986.

(2) Aumento della tassa sui fiammiferi, il gas, la luce elettrica, le tasse locali di famiglia ed il valore locativo.

le spese effettive di oltre 15 milioni, si rimandò ad esercizi successivi lo stanziamento di quattro milioni e mezzo pel risanamento di Napoli, ecc. L'avanzo, per quanto ridotto a poco più di 14 milioni, esisteva sempre, allorchè il nuovo Ministro Pelloux, correggendo le previsioni, aumentò per sette milioni la cifra delle spese obbligatorie, per due milioni e mezzo quella delle spese diverse ed un milione quella per le pensioni; a tutto ciò si aggiunga l'aumento di spesa effettiva per l'Eritrea in L. 3.310.000, mentre si proponeva una maggiore dotazione di quattro milioni e mezzo per la riproduzione del naviglio

E' così che l'avanzo netto di 28 milioni, annunciato nel primo riassunto Luzzatti, si trasformava in un disavanzo di quasi sette milioni. Ma questa cifra non rappresentava l'ultima parola. Lo stesso Ministro dichiarava che nuove spese erano necessarie per le Casse patrimoniali delle Ferrovie, per l'Esposizione di Parigi, per la zona monumentale di Roma, ecc., per le quali si prevedeva un aumento di spesa per sei milioni. Inoltre lo stato di previsione del Ministro della Guerra non conteneva una partita di cinque milioni, per aver tenuto sotto le armi una classe di militari al di là del tempo previsto. Si doveva concludere che il disavanzo aritmetico si presentasse nella cifra di 18 milioni. Ma il disavanzo morale, secondo l'opinione del Relatore, era molto maggiore; a questo soprattutto il Ministro intendeva rimediare con vendita di beni e con differimento di spese, le quali ultime, poi, si sarebbero fatte sentire nel prossimo bilancio.

Tuttavia il consuntivo di detto esercizio si chiuse con un avanzo di oltre cinque milioni; fu una constatazione confortante quella dell'onorevole Rubini, che, avendo voluto fare delle indagini sull'incremento delle entrate e delle spese nell'ultimo quadriennio, era giunto alla conclusione che il nostro bilancio, lasciato in pace, conteneva elementi idonei a fronteggiare il dispendio ed offrire ancora un margine, per quanto non cospicuo, che poteva volgersi con vigile prudenza ai crescenti bisogni dell'azione complessa dello Stato ed a mitigazioni di tributi.

Il Ministro avrebbe desiderato fare delle proposte che riuscissero di largo ed immediato sollievo pei contribuenti minori, ma ciò non era consigliabile, data la previsione di una perdita di 21 milioni e mezzo, dovuti allo zucchero, al caffè ed alla perequazione fondiaria. L'esposizione finanziaria dell'on. Luzzatti, i cui punti principali furono l'accenno alla necessità di far convergere gli avanzi del bilancio non ad aumenti di spesa, ma a sgravi d'imposte, e la proposta di costituzione di

un fondo di riserva per l'abolizione graduale delle quote minime dell'imposta fondiaria e della ricchezza mobile, segnava un nuovo indirizzo finanziario da seguire, che non si guadagnò però le simpatie del Saracco e del Sonnino, i quali, concordemente, accusarono il Luzzatti di fare una finanza rivoluzionaria.

Il Sonnino, in uno dei due discorsi, in cui combattendo la « modesta tendenza » dell'on. Luzzatti, riaffermò apertamente la politica finanziaria seguita nel triennio 1892-95 dal Ministero Crispi-Sonnino-Saracco, disse: « La linea da voi indicata nell'ultima esposizione finanziaria, segna, a mio parere, una tendenza assolutamente rivoluzionaria, ed in contraddizione con quei concetti temperati e liberali, di prudente e costante progresso che dite di volere rappresentare e patrocinare ».

D'altra parte, l'on. Saracco si provò a dimostrare come non fosse esattamente rappresentata la nostra situazione economica nel bilancio dell'on. Luzzatti, ed insistendo sulla proposta di istituire un fondo di sgravi, finiva col concludere che il Ministro del Tesoro aveva assolutamente torto pensando ad alleggerire i tributi (1).

Secondo il Saracco, l'esposizione finanziaria non si rendeva conto esatto degli impegni sovrastanti alla finanza in un tempo alquanto prossimo. Così 8.320.400 lire dovevano mancare in entrata di bilancio a partire dall'anno 1899-900, perchè a quel tempo si sarebbe trovato esaurito il capitale ricavato dall'alienazione di rendita.

Nell'esposizione finanziaria era scritto che nei lavori pubblici si sarebbe ottenuta una economia di undici milioni, ed una seconda di cinque sugli esercizi ferroviari, ossia un beneficio netto di sedici milioni sui quarantatré e duecentomila lire del fondo di sgravio. Altri diciassette milioni e duecentomila lire si dovevano trovare mercè l'opera concorde del Governo e del Parlamento; gli altri dieci corrispondevano ad altrettanti avanzi del bilancio. Il Saracco intendeva ciò nel senso che il Ministero muovesse dal concetto che si dovessero economizzare tutti i 18 milioni e 645 mila lire di spese ferroviarie, figuranti nello stato di previsione pel prossimo esercizio, nella intelligenza che una parte cospicua (7 milioni e 645 mila lire) dovessero essere rivolte al compimento delle grandi opere di bonifica classificate di prima categoria, tuttavia ineseguite. Stava bene che undici milioni soltanto dovessero essere assegnati al fondo di sgravio, ma, volendo

---

(1) SARACCO: *Il fondo di sgravio e le ferrovie*. « Nuova Antologia » gennaio 1898, pag. 338.



raggiungere l'uno e l'altro di questi grandi fini, si doveva presupporre che l'economia arrivasse fino al punto di sopprimere interamente nel bilancio passivo dello Stato la categoria delle costruzioni ferroviarie. Per quanto sia ragionevole e giusto che non si possa nè si debba por mano a nuove costruzioni, quando la spesa fosse superiore alle forze della nazione, il Saracco rilevava come non si potesse dimenticare che si erano lasciate a mezzo talune ferrovie che interessavano in grado eminente la difesa del paese; che ve ne erano non poche le quali aspettavano di essere ultimate con la costruzione degli ultimi tronchi non ancora appaltati; tutti impegni inevitabili, poichè sarebbe economia sbagliata, piuttosto che opera di buon governo, quella di lasciare lungamente in sospenso l'esecuzione di quelle opere, senza delle quali il denaro già speso dovesse rimanere senza frutto. E restavano inoltre le ferrovie non ancora iniziate, che pareva dovessero richiedere la spesa da 350 a 500 milioni, per le quali l'art. 3 della legge 10 aprile 1892, prometteva negli esercizi successivi al 1896-97 e fino al loro compimento uno stanziamento di non meno di 30 milioni; promessa che era stata così ben tenuta, che si erano perfino radiate dal conto consuntivo le somme comprese nei bilanci precedenti, che avevano questa speciale destinazione. E' vero che la legge del 27 giugno 1897 aveva modificato profondamente una disposizione così assoluta e recisa, nel senso che gli stanziamenti sarebbero stati autorizzati con apposite leggi volta per volta, ma l'on. Saracco domandava come mai si potesse coonestare questo precetto di legge coi propositi manifestati di poi.

Inoltre, avendo il Ministro del Tesoro manifestato la persuasione che dall'esercizio ferroviario si sarebbero ottenuti 5 milioni, che dovevano far capo al fondo di sgravio, il Saracco voleva sapere d'onde fossero stati tratti gli elementi per formarsi la persuasione che dall'esercizio ferroviario si sarebbero ricavati degli avanzi. Noi non possiamo seguirlo nella discussione che, necessariamente, lo portò ad esaminare il complesso problema della scadenza delle convenzioni, ma il suo avviso era perfettamente contrario a quello del Ministro Luzzatti, ritenendo che, data l'imminenza della risoluzione del grave problema, più che di incremento di entrate, era il caso di parlare di aumento di spesa. Prevedeva anch'egli un progresso di movimento sulle nostre ferrovie, ma avvertiva che bisognava pur rendersi conto del fatto, che a porre le ferrovie italiane in condizione di servire ai bisogni interni e, più ancora, perchè potessero entrare in lotta colle ferrovie straniere, in concorrenza delle nostre, non si poteva fare a meno di spendere somme vistose, da prelevarsi sui

prodotti delle stesse ferrovie e che dovevano avere necessariamente l'effetto di diminuire l'entrata, sia con prelievi diretti, oppure in forma di diminuzione della percentuale attribuita allo Stato, qualora si mantenesse l'esercizio privato.

Per giunta, anche nei fondi di riserva istituiti colla legge 1885, si era verificato un sensibile peggioramento, che non poteva non spiegare un malefico influsso sulla gestione dell'azienda negli anni avvenire. Nel 1885 il fondo di riserva per la rinnovazione del materiale metallico e di esercizio e quello pel materiale rotabile, erano stati creati con una dotazione piuttosto larga, alquanto superiore ai bisogni del primo ventennio, ma tale che coi risparmi di questi primi anni e coi relativi interessi capitalizzati, fosse sufficiente a coprire i maggiori bisogni che già si prevedevano per i ventenni successivi. Ora, era avvenuto che gli avanzi previsti si erano verificati, sì, in somme vistose, ma lungi dall'essere tenuti in serbo per le future contingenze, erano stati destinati dal Governo ad altri usi: venticinque milioni furono sottratti dal fondo n. 3 ed assegnati alle Casse per gli aumenti patrimoniali, ed era previsto che gli avanzi del secondo, già assottigliati, non sarebbero bastati neanche a coprire le deficienze del primo fondo destinato a provvedere ai casi di forza maggiore. Dovevano dunque crescere le spese di esercizio al confronto delle opere attuali.

Insieme col Cambray-Digny, altri autorevoli scrittori rilevarono che il Ministro Luzzatti aveva dedicato una minima parte del suo discorso alle reali e presenti condizioni della finanza italiana, per gettarsi a gonfie vele nel mare grande dell'avvenire, prevedendo avanzi e facendo promesse di riforme tributarie e di alleviamento di imposte, che avevano avuto per effetto di distrarre l'attenzione del pubblico dalla realtà del presente. Fra questi fu il cronista del *The Economist* che scrisse precisamente: « L'esposizione finanziaria del signor Luzzatti sarebbe stata più soddisfacente, se fosse stata meno visionaria ».

Riassumendo, la fisionomia vera del bilancio italiano era questa: da una parte vi era la maggiore entrata dovuta al dazio sul grano e, dall'altra, la minore spesa dovuta alla riduzione progressiva delle spese ferroviarie, ed in mezzo, le spese militari implacabilmente crescenti. Questa essendo la situazione delle cose, il *Giornale degli Economisti* (1) se ne serviva per rilevare che tanto al pareggio quanto al-

---

(1) *Giornale degli Economisti*, gennaio 1898, Cronaca.

l'avanzo non si mirasse per sgravare il contribuente, quanto per alimentare nuovi armamenti; il pareggio e l'avanzo erano fatti per pesare direttamente sulle classi povere, sotto la duplice forma d'imposte sui consumi popolari e di contrazione immediata nella domanda di lavoro per parte dello Stato.

Il Cavallotti giunse ad affermare che il Ministro del Tesoro sapeva bene che tutti i tentativi fatti per accumulare economie di bilancio o costituire fondi capitalistici destinati a sgravi d'imposte e di debiti pubblici erano falliti, e che la scienza li condannava. Per lui il fondo di sgravio era un compromesso concluso tra il Luzzatti ed i colleghi della Guerra e della Marina, in forza del quale i secondi consentivano al dilazionamento dello stanziamento di nuove spese militari, così che, permettendo al primo di fare delle promesse ai contribuenti, egli potesse dare al nuovo Ministero la base politica di una finanza democratica.

Invece, altra parte della stampa italiana, pur non salutando nel Luzzatti l'uomo della situazione, poichè temeva, che dinanzi ad una possibile opposizione, egli non avrebbe avuto la forza e la vigoria di resistere ed eseguire i suoi intendimenti, riteneva che tra il pericolo delle incertezze e degli scoramenti cui l'attuale Ministro del Tesoro poteva andar soggetto, e gl'intendimenti esposti dagli onorevoli Saracco e Sonnino, c'era da far voti che il pericolo di un Ministero Saracco-Sonnino fosse per lungo tempo evitato all'Italia.

Noi riteniamo che non fosse giunto il momento per esprimere un giudizio sull'opera del Luzzatti, ma ci sembra già opportuno rilevare che gli on. Saracco e Sonnino non facessero che discutere sul bilancio contabilmente, dimenticando affatto il contribuente, che era poi quello schiacciato sotto il peso dei balzelli e della loro cattiva distribuzione.

Coll'operato, o meglio, coi propositi del Luzzatti, gli on. Saracco e Sonnino dovevano sentirsi feriti nella concezione stessa che essi avevano dello Stato e dei suoi diritti e doveri, ma si poteva facilmente opporre loro la considerazione che il contribuente italiano pagava quanto e più che non permettessero i suoi mezzi, e che non è saggio principio quello di un Ministero del Tesoro il quale pensi che un contribuente debba pagare assolutamente tutto quanto occorra allo Stato.

Gli attacchi del Sonnino si fecero ancora più forti e stringenti allorchè venne discussa la legge sul credito comunale e provinciale.

Per quanto il Parlamento non nutrisse troppa fiducia nell'indirizzo finanziario dell'on. Luzzatti, pure la legge bancaria era passata,

a grande maggioranza, allorchè, procedendo alla discussione della legge sul credito comunale e provinciale, si manifestò generale della Camera il concetto che fosse ristretto il campo di azione della legge stessa. Il Sonnino lamentò altamente che si negasse agli enti locali l'uso del credito: il Luzzatti sosteneva e sostenne che non era niente affatto dannoso che gli enti locali ricorressero al credito, ma che era rovinoso e pericoloso che vi facessero appello, oltre una certa misura, a condizioni rovinose.

Certamente l'attitudine che di fronte ai Comuni andavano prendendo i socialisti, le riforme attuate in qualche Comune, la tendenza in altri di assumere direttamente o meno indirettamente alcuni servizi pubblici che avessero più spinto il carattere di industria, come il gas-luce, tramways, ecc. dimostravano come la forza delle cose portasse nel campo di azione dei Comuni e nei rapporti tra queste funzioni e la finanza comunale un movimento la cui tendenza, per quanto non ancora ben conosciuta, doveva essere quella di una maggiore libertà di azione nella scelta dei mezzi per l'azione stessa. Per cui l'on. Luzzatti, senza impegnarsi, prendeva in esame la cosa, e, timoroso di compromettere la compagine del bilancio, si proponeva di tentare una riforma negativa, quella cioè di dare a tutti i Comuni od almeno ad una certa classe di Comuni, un' ampia libertà nel loro assetto tributario, abolendo le eccessive restrizioni della vigente legge Comunale e Provinciale.

#### § 5.

All'inizio della XX legislatura, apertasi senza che la Corona insistesse, come al solito, su di un programma di economie (1), il Ministro Vacchelli, nella sua laconica esposizione finanziaria, annunciò che il consuntivo 1897-98 si chiudeva con un solo milione di disavanzo, pur iscrivendo nella categoria « movimento di capitali » due partite che erano tra le entrate effettive per circa 11 milioni.

Quanto al bilancio dell'esercizio in corso le cifre erano meno confortanti; purtroppo doleva che il Governo non si peritasse di aumentare le spese, portando da 5 ad 8 milioni quelle d'Africa, aumentando di quattro milioni e mezzo le spese per la marina, prevedendo la spesa maggiore di un milione per le pensioni, infine

---

(1) « La finanza nei discorsi della Corona », *Economista* 20 novem. 1898, pag. 738

portando nei diversi capitoli di spesa una maggiore cifra di oltre 20 milioni.

Si lamentava quindi l'atto di debolezza del Ministero, il quale era così costretto a proporre due provvedimenti inopportuni e pericolosi: l'aumento del debito e le nuove gravezze (1). Ed il Ministro non solo proponeva di contrarre nuovi debiti per coprire gli aumenti delle spese, ma proponeva di convertire una parte dei buoni del Tesoro in consolidato 4 1/2, ciò che significava coprire i disavanzi passati con emissione di rendita e quindi apparecchiare il Tesoro ad aumentare un'altra volta il proprio debito.

Riportando le testuali parole di un critico (2), diremo che Montecitorio risuonava in quei giorni di voci indeterminate di nuove combinazioni politiche, le quali, serie o no, dimostravano come, nella mente di molti, era difficile potesse durare la situazione attuale, a cui non si poteva trovare un rimedio colla follia delle elezioni generali. La finanza era il punto debole del Gabinetto Pelloux; nessuno credeva che il Presidente del Consiglio avrebbe potuto presentarsi al Parlamento, dopo le vacanze del Capo d'anno, senza avere decisamente corretto il suo indirizzo finanziario.

E se l'indirizzo finanziario del Ministero Pelloux era sbagliato, non meno infelice fu quello politico (3).

Il Governo, lanciandosi nel noto tentativo di stabilire nel grande impero celeste la nostra influenza, prendendo per base la baia di San-Mun, si prefiggeva scopi commerciali, ma coloro stessi i quali non mettevano in dubbio che la Cina fosse suscettiva di un grande sviluppo commerciale, domandavano se l'Italia possedesse tanta copia di mezzi per partecipare allo sviluppo economico di quel paese.

C'era poi una profonda contraddizione nell'indirizzo della nostra politica economica. Mentre fino a quel momento il legislatore aveva mirato ad assicurare il mercato interno alle industrie nazionali, create dalla tariffa protettiva, e perciò impossibilitate, o per lo meno, niente affatto interessate all'apertura di altri sbocchi, il Governo si era impegnato nella politica della porta aperta.

La diffidenza e lo scoraggiamento suscitato da un erroneo indi-

---

(1) Aumento della tassa sui fiammiferi, sul gas, sull'elettricità, di famiglia sul valore locativo.

(2) *Nuova Antologia*, dicembre 1898, pag. 715.

(3) Per un confronto dell'operato del Ministro Luzzatti con l'opera del Ministro Vacchelli, v. art. Sidney-Sonnino. « Appunti di finanza » *Nuova Ant.* 16 marzo 1899, § 7, pag. 372.

rizzo politico e finanziario scossero la posizione del Ministero Pelloux, che si dimise, senza attendere il voto, allorchè si discussero le interpellanze sull'azione del Governo in Cina.

Ma il Pelloux, caduto il 3 maggio, si risollevò il 25 dello stesso, chiamando al Tesoro il Boselli, alle Finanze il Carmine ed accapparandosi il Visconti-Venosta e Sonnino, il quale ultimo, salito al potere, dopo avere vivamente criticata l'opera del suo predecessore, restando sempre il perno della questione, distingueva tra spese e spese; si mostrava contrario ai premi per la marina mercantile, alle spese crescenti delle pensioni e dei lavori pubblici ed accennava alla opportunità di leggi che ne frenassero la valanga, ma approvava l'aumento delle spese militari di terra e di mare, e si mostrava anche favorevole all'impresa cinese.

La discussione sulla politica finanziaria del nuovo Gabinetto ebbe luogo in sede di bilancio di assestamento.

Il discorso più importante fu quello pronunziato dall'onorevole Giolitti (1).

Sebbene la Giunta del bilancio prevedesse che l'esercizio finanziario in corso si sarebbe chiuso col pareggio, l'oratore non considerava la questione finanziaria come risolta, dal momento che, anche dopo raggiunto il pareggio aritmetico, il problema restava di una eccezionale gravità. Si aveva infatti ancora il corso forzoso e non era possibile sperare in una prossima abolizione; avevamo la più alta misura di debito pubblico, tra tutti i paesi civili, in proporzione della entità del nostro bilancio di entrata; una grande massa dei nostri titoli di debito pubblico si trovava in mano dello straniero, avevamo un debito del Tesoro così alto da non potere essere sopportato senza gravi pericoli ed avevamo infine il primato tra tutti i paesi nell'altezza delle aliquote di imposta, specialmente delle imposte che gravano sulle classi povere e di consumi di prima necessità.

A tutti cotesti mali era necessario provvedere perchè la nostra si potesse considerare una finanza morale, e per rimediarvi era necessaria l'indagine intorno alle cause di essi. Dividendo l'andamento della nostra finanza dal 1880 al 1899 in due periodi, dal 1888 al 1889 e dal 1890 al 1899, l'on. Giolitti chiamava il primo un periodo di decadenza, ed il secondo un periodo nel quale si inizia il risorgimento.

Quali erano le cause della decadenza della finanza dal 1880 al 1889? Di tale decadenza era stata accusata l'abolizione del macinato, la ridu-

---

(1) *Atti Parl. (disc.)* 27 aprile 1899, pag. 3475.



zione di due decimi dell'imposta fondiaria, il ribasso del sale e qualche altra piccolissima riduzione di imposta; ma l'oratore asseriva che la cosa fosse falsa, poichè alle imposte abolite e ridotte altre più gravi erano state sostituite, quali il dazio sul grano, sul petrolio, sugli zuccheri, ecc., così che, riducendo in cifre il complesso degli aumenti e delle diminuzioni di tasse in quel periodo, si avevano i seguenti risultati; mentre nel 1880 le entrate ordinarie erano di 1213 milioni, nel 1888-89 esse salirono a 1490 milioni, e così, durante il periodo della decadenza della finanza, si era ottenuto un aumento di entrate di 277 milioni. Invece nel periodo del miglioramento, le entrate da 1490 erano salite a 1613, con un aumento di soli 123 milioni, cioè meno della metà dell'aumento che si era verificato nel periodo della decadenza; ecco dunque che le cifre citate dimostrano che la decadenza del primo periodo non doveva riferirsi a diminuzione di entrate. La causa era invece l'aumento, assolutamente ingiustificato, delle spese; in complesso, l'aumento delle spese ordinarie, nel primo periodo, fu in media di 44 milioni e mezzo all'anno, nel secondo periodo fu di 5 milioni ed un terzo. E' poi da notare che, nel secondo periodo, si avevano da scontare ancora molti impegni assunti nel primo periodo. Se, dunque, noi avessimo dal 1880 al 1889 amministrato con gli stessi criteri coi quali si era amministrato dal 1887 al 1899, si sarebbe avuto in bilancio una spesa ordinaria di 307 milioni in meno di quella attualmente gravante sul nostro bilancio.

La cifra di 307 milioni rappresentava il totale dell'imposta fondiaria governativa sui terreni (107 milioni), con il totale dei canoni di dazio consumo riscosso dallo Stato sui Comuni (52 milioni), del reddito netto del lotto (30 milioni), della rendita netta della tassa sul sale in 64 milioni, e la metà dell'imposta sui fabbricati in 64 milioni.

Premessa dunque l'impossibilità di accrescere l'entrata e preso il proposito di non aumentare le spese, l'oratore si domandava se ciò significasse la rinunzia a qualsiasi miglioramento nei pubblici servizi, se si dovesse mettere da parte ogni progetto di riforma tributaria. Certamente che no. Egli opinava che il miglioramento dei pubblici servizi si poteva pur ottenere, spendendo le stesse somme, ma spendendole meglio. Infatti, come mai votare nuovi fondi per la Marina, allorchè, dopo avere speso, per anni ed anni, centinaia di milioni, il Ministro faceva la solenne dichiarazione che noi non si aveva un'armata? Così pure erano cresciuti enormemente i bilanci della pubblica istruzione e della giustizia, eppure nessun vantaggio se ne era ottenuto. D'altra parte, se esistono riforme le quali richie-

dono un aumento di spese, l'Italia non aveva minor bisogno di quelle, le quali non richiedono spesa alcuna. Così, tutta la questione della semplificazione della nostra amministrazione, i provvedimenti urgenti per rendere più celere l'amministrazione della giustizia, tutto ciò che riflette il nostro sistema elettorale, ecc., costituivano un complesso ingente di riforme che gioverebbero all'andamento dello Stato e diminuirebbero molte delle cause del malcontento del paese, senza costare assolutamente nulla.

Pare invece che il Pelloux fosse più incline ad una politica di violenza che ad una riforma finanziaria.

In altra parte di questo lavoro abbiamo accennato ai progetti dell'on. Carmine, ma si deve riconoscere col Plebano (1) che, durante il secondo Ministero Pelloux, le questioni finanziarie ed economiche ebbero cure assai scarse e che l'opera del Governo e l'attività legislativa furono quasi interamente assorbite da una sconsigliata ed infeconda lotta politica, finchè, avvenute le elezioni, il Ministero Pelloux comprese la necessità di abbandonare il potere.

A lui successe il Saracco, nella capacità e senno del quale la nazione poneva non immeritata fiducia; ma egli non ebbe tempo di svolgere il suo indirizzo finanziario, poichè tenne il potere per troppo breve tempo. Ma mentre in Parlamento continuavano i dibattiti e le lotte, il paese, raccolto e sereno, svolgendo maggiormente le sue forze produttive, s'incamminava verso il benessere.

L'esercizio 1898-99, chiuso con 16 milioni di avanzo complessivo, fu quello che segnò il nostro risorgimento finanziario, ad esso seguì l'avanzo risultato nel bilancio 1899-1900; si trattava di soli cinque milioni e mezzo, ma essi erano stati conseguiti senza l'ausilio di alcun provento straordinario, mentre che a creare l'avanzo precedente avevano contribuito 15 milioni di proventi straordinari.

Gli scarsi raccolti ottenuti nelle provincie meridionali ed il moto delle industrie e degli affari essendosi singolarmente ed inaspettatamente affievolito nel settentrione, facevano temere che meno prospera sarebbe stata la situazione del bilancio 1901-1902, sul quale si prevedeva un disavanzo di 18 milioni, ma fu fortuna nostra che l'esercizio si chiudesse invece con un avanzo cospicuo, avanzo che lo stesso Ministro Di Broglio, nella sua esposizione sobria e sincera (2),

---

(1) A. PLEBANO. *Storia della finanza italiana*, Torino-Roma, Ed. Roux-Viarengo, v. III, pag. 559.

(2) Esposizioni finanziarie Di Broglio, *Atti Parl.* (disc.) 1901, pag. 6285.

chiamò inaspettato, e dovuto per circa otto milioni e mezzo a minor spesa, e per il resto a maggior entrata in confronto delle previsioni.

Un solo appunto venne mosso al Ministro del Tesoro, ed è che, descrivendo con scrupolosità più che matematica la situazione della nostra finanza, egli non avesse subito detto quale fosse l'indirizzo che intendeva seguire.

Egli era ritenuto tra coloro i quali, a somiglianza degli onorevoli Rubini e Luzzatti, pensavano che non si dovesse por mano ad una riforma tributaria a base di sgravi, per consacrare tutti gli sforzi ad ottenere uno stato così prospero della finanza e della economia, da rendere possibile la conversione del consolidato a più mite interesse, per ricavare da una tale operazione i mezzi per poi procedere ad una più ampia riforma. Certo, le vicende ulteriori a proposito delle trattative per la conversione chiarirono la situazione e l'indirizzo preso e seguito dal Di Broglio, ma intanto per un momento si credè che tra la tendenza degli on. Luzzatti e Rubini da una parte e quella dell'on. Wollemborg, che avrebbe voluto passare senz'altro alla riforma dei tributi, ne fosse sorta una terza, la quale, nell'intento di conciliare le due opposte, avrebbe finito col far nulla di deciso e di concreto.

L'anno successivo (1), lo stesso Ministro confermava l'avanzo dell'esercizio precedente, chiusosi con un vantaggio di 32 milioni, prevedeva che quello in corso si sarebbe chiuso con un avanzo non inferiore ai 16 milioni ed il prossimo, senza far calcolo sul maggiore gettito delle entrate, avrebbe dato un avanzo di 4 milioni.

L'avanzo, dunque, permaneva e ciò era consolante, ma si rilevava che, mentre la Nazione era perplessa tra i vari programmi che si intrecciavano, per cui chi sosteneva gli sgravi affine di sollevare i contribuenti, chi invece voleva destinare i margini del bilancio a nuovi lavori produttivi, per procurare lavoro alle classi meno abbienti, chi voleva ogni avanzo consacrato a consolidare la situazione del Tesoro, onde contribuire al richiamo della circolazione metallica, ecc., insomma, mentre i migliori parlamentari discutevano, il Ministro Di Broglio taceva, senza nulla dire dei suoi propositi, e dell'indirizzo dato alla nostra finanza (2).

Ma tale indirizzo venne esplicitamente, minutissimamente de-

---

(1) Esposizione finanziaria Di Broglio, *Atti Parl.* (disc.) 20 dicem. 1902, pag. 4872.

(2) Nel capitolo seguente, tornando a parlare, per necessità, degli esercizi precedenti, tratteremo ancora dell'opera del Di Broglio al Governo.

scritto dal Ministro successore, l'on. Luzzatti (1), il quale, parlando del grave problema dei trattati di commercio e della circolazione, disse come tutta la sua politica e quella del Gabinetto fosse imperniata sul proposito di ottenere quello stato di cose necessario all'esecuzione della conversione.

I nostri mezzi interni sembravano più che sufficienti per la conversione immediata del 4,50, ma ci mancava ancora il concorso dei mercati stranieri, per la conversione del 5 °/o, di carattere internazionale, per circa 8 miliardi. Veramente, in seguito alle serie complicazioni di indole politica e per le conseguenze della crisi degli Stati Uniti, non si poteva contare sull'efficace aiuto dei mercati esteri; ma il Luzzatti non fu smentito dai fatti allorchè assicurò che la Francia, la Germania e l'Inghilterra, d'onde ci erano venuti aiuti e simpatie per la nostra redenzione politica, non avrebbero rifiutato a tempo opportuno, il loro concorso a questo atto di redenzione finanziaria (2).

La questione degli avanzi che, fino al 1906, si seguirono ininterrottamente, dal momento che erano venute meno anche le preoccupazioni per ottenere il pareggio, non ci preoccupava più. Tutti gli sforzi erano intesi ad ottenere la conversione; a partire dal massimo Istituto di emissione fino al più piccolo sodalizio del risparmio, ne avevano fisso in mente il miraggio e si preparavano a costituirsi in potenza economica, sostenuti dalla non presuntuosa fiducia del successo non lontano.

L'avvenire vagheggiato dall'on. Luzzatti era questo. I mezzi offerti dalla conversione, insieme cogli avanzi del bilancio non dispersi, ma ben raccolti, dovevano rendere possibile una riforma tributaria intesa a più razionali, eque e democratiche distribuzioni degli oneri pubblici; di tale riforma cardine o base doveva essere un'imposta complementare sul capitale o sulla entrata, la quale si coordinasse, con gradualità discese e larghe immunità, alle diverse fortune, in modo che venisse rimosso il pericolo di una dispersione della crescente agiatezza e si assicurasse lo svolgimento rispettivo delle diverse fonti della privata economia. In tal caso la esenzione dei redditi minori sarebbe stata sensibile ed avrebbe dato il modo di metter mano risolutamente ad una riforma delle finanze locali, con-

---

(1) Esp. fin., *Atti Parl.* 9 dicembre 1903, pag. 9522.

(2) Nel capitolo seguente sono descritte e discusse le circostanze che fecero ritardare la conversione.

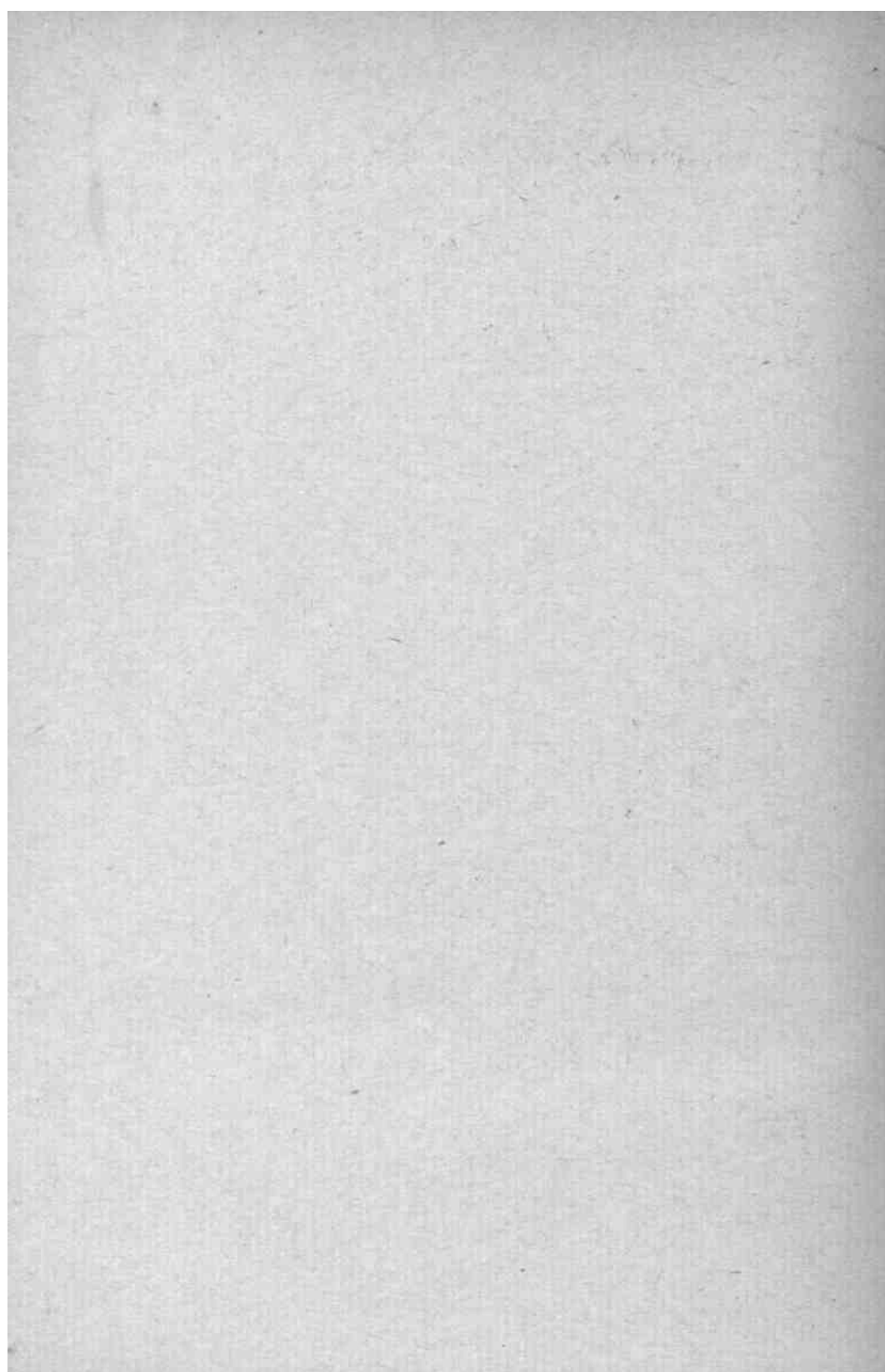
centrando sullo Stato le varie forme odierne di contribuzioni dirette, che si esplicano nelle tasse di famiglia e del valore locativo, assicurando ai veri Corpi locali i compensi opportuni.

L'ideale della nuova e rigenerata Italia economica doveva epilogarsi nella creazione di un denso e felice popolo di piccoli e medii proprietari, nell'offrire al popolo che soffre e lavora, che traffica e che produce, l'aurora di giorni più sereni (1).

---

(1) *Atti Parl.* cit., pag. 9535.

---







### CAPITOLO III.

#### **La conversione della rendita.**

---

SOMMARIO. — § 1. I precedenti della conversione del 1906. — § 2. Storia delle trattative. — § 3. La critica.

#### § 1.

Nei capitoli precedenti abbiamo già trattato delle conversioni effettuate dal 1872 al 1903 ed avvertito che esse, più che conversioni libere, non furono che provvedimenti intesi ad alleggerire il bilancio dell'onere, per allora gravissimo, degli ammortamenti e dei rimborsi (1).

---

(1) Poichè non è assolutamente il caso di considerare l'unificazione dei debiti dei cessati Governi come una conversione, le operazioni, che tali si possono chiamare agli effetti giuridici, sono le seguenti :

1. La conversione del prestito nazionale del 1872, avvenuta in esecuzione alla legge 14 marzo 1872, n. 795.

2. Le conversioni del 1874 e 1875, autorizzate dalle leggi 8 marzo 1874, n. 1834, e 2 luglio 1875, n. 2570.

Con la prima di queste due leggi si mirava a convertire debiti portanti una rendita di 55 milioni, ma l'operazione non riuscì completamente, poichè al 30 giugno 1895 i debiti che risultarono convertiti sommarono appena ad una rendita di L. 4.780.111,50. La legge 2 luglio 1875 estendeva la facoltà della legge precedente alle obbligazioni *comuni* delle Ferrovie Romane, per un capitale di 40 milioni di lire, ma i portatori delle obbliga-

Conversione vera e propria può considerarsi solo quella del 5 % in 3,50, i cui studi preparatori, iniziati allorché il Luzzatti annunciò al Parlamento che il pareggio era stato raggiunto, ed abbandonati per i successivi dolorosi eventi che quel pareggio fecero svanire, vennero ripresi nel 1903.

Era questa la sola ambita dal Governo e dal Paese, e sarebbe stata eseguita nel 1904, se altre gravi difficoltà non fossero sopraggiunte proprio quando l'esame del saggio dello sconto, il confronto del reddito del nostro massimo consolidato con quello dei maggiori Stati stranieri, inferiore, fatta eccezione per la Russia ad alcuni altri paesi a finanze avariate, al tre e mezzo per cento, e la considerazione degli enormi capitali giacenti presso le Casse di risparmio ordinarie e postali, per un interesse inferiore al 3, ed infine il saggio di capitalizzazione dei titoli di primo ordine avevano già deciso il Ministero Giolitti alla immediata esecuzione dell'operazione (1).

Tutto era convenuto, e si trattava solo di attendere il risultato della conversione Rouvier, che non si voleva disturbare, tanto più

---

zioni preferirono tenere tali titoli anziché convertirli in consolidato cinque per cento; infatti, alla scadenza della proroga, le obbligazioni convertite ammontavano solo a L. 10.168.230.

3. Le conversioni del 1894 e 1895, autorizzate dalle leggi 22 luglio 1894, n. 339, ed 8 agosto 1895, n. 486, delle quali abbiamo già discusso.

4. La conversione del 1902, autorizzata dalla legge 12 gennaio 1902, n. 166, la quale, sospendendo l'applicazione delle due leggi precedenti, e ad esse sostituendosi, provvedeva per la conversione in rendita 4,50 dei seguenti debiti redimibili, fruttanti l'interesse del 3 per cento e pagabili anche all'estero: le obbligazioni della Ferrovia Torino-Savona-Acqui, della Ferrovia Vittorio Emanuele, le tre ultime serie delle obbligazioni livornesi, le prime due serie delle obbligazioni Lucca-Pistoia, le obbligazioni della Ferrovia Cavallermaggiore-Alessandria, e le obbligazioni ferroviarie 3 per cento.

5. La conversione autorizzata dalla legge 21 dicembre 1903, n. 483, la quale dava al Ministero del Tesoro facoltà di estinguere i titoli della rendita consolidata 4,50 netto, offrendo ai portatori il rimborso di L. 100, ovvero il cambio di L. 4,50 di rendita con una rendita 3,50 netta del consolidato creato con la legge 12 giugno 1902, n. 166, con l'aggiunta di L. 0,50 per ogni cento lire di capitale convertito, salvo alcune esonerazioni per le rendite di pertinenza delle Opere pubbliche di beneficenza, della Cassa Nazionale di previdenza per la vecchiaia degli operai, ecc.

(1) F. FLORA, « La conversione del Consolidato Italiano ». *Giornale degli Economisti*, luglio 1906, pag. 75.

che molto ci premeva il concorso del mercato francese, allorchè lo scoppio della guerra tra la Russia ed il Giappone forzò i nostri finanzieri a desistere, almeno per il momento, da ogni proposito di procedere all'esecuzione dell'operazione. Le ostilità in Estremo Oriente avevano, non solo messo in agitazione tutti i mercati, ma principalmente colpito colla emissione del prestito russo, quello francese.

Finchè durarono i moti rivoluzionari in Russia ed il Governo di quella Nazione dovè fare esclusivo assegnamento sui fondi francesi, non fu ancora possibile fare un solo passo innanzi, e non meno grave apparve la situazione allorchè la Francia si trovò sull'orlo di una guerra colla Germania per la questione marocchina.

Anzi, questa volta le condizioni politiche, che si opponevano alla esecuzione del progetto, presentavano difficoltà ancora maggiori, perchè si trovava compromesso un altro mercato europeo, il tedesco, sul quale era negoziata grandissima parte dei 700 milioni della nostra rendita, collocati all'estero.

Fortunatamente, pei meriti dell'on. Sonnino e del Marchese Visconti-Venosta, che presiedè alla conferenza di Algesiras, evitata la guerra e dissipati i malumori della Germania verso di noi, per l'isolamento in cui l'avevamo lasciata, insomma ottenuta la certezza piena ed assoluta che i vari Governi avrebbero appoggiato l'iniziativa, infondendo nei portatori stranieri fiducia verso gli italiani, fu possibile iniziare i lavori di preparazione.

## § 2.

Questa fu tanto più laboriosa in quanto la probabilità della conversione era già stata scontata qualche anno prima, per cui il consolidato era rimasto per un tempo piuttosto lungo sotto il punto teorico dell'operazione. Ciò servendo di ammaestramento al nostro Governo, lo persuasero della necessità di adottare ogni più delicata e possibile cautela per evitare il ritorno in Italia del consolidato collocato all'estero, l'alterazione dei cambi, ecc. Le difficoltà incontrate e vinte nella conversione Rouvier ed in quelle ideate dal Goeschen non erano neppur lontanamente paragonabili a quelle opposte dalla nostra, trattandosi di smuovere una massa di otto miliardi e duecento milioni di titoli, tutti di un sol tipo, e quindi non suscettibili di divisione in blocchi.

I rimborsi, nel caso di domanda per parte dei possessori della rendita, vennero assicurati colla costituzione di due sindacati, uno all'estero per 400 milioni, sotto gli auspici della ditta Rothschild, cui.

si associarono i maggiori Istituti di Berlino, rappresentati dalla Casa Bleichroder, ed uno, più potente, all'interno per 700 milioni.

Il contratto per la costituzione del Consorzio venne firmato il 26 giugno, a Parigi, dal Comm. Stringher, quale delegato del Governo Italiano. Per esso il Tesoro non si vincolava di fronte al Consorzio estero nè per la misura della riduzione degli interessi della rendita da convertire, nè per gli eventuali passaggi gradualmente dalla vecchia alla nuova misura. Il Tesoro si assicurava piena libertà di azione, non chiedendo all'Alta Banca straniera che di essere garantito contro i rischi ed i pericoli durante i giorni che sarebbero trascorsi dal di della ratificazione dell'accordo fino a quello della chiusura del periodo assegnato per la presentazione delle domande di rimborso. Come scriveva nel settembre 1906 il Luzzatti « quelli non erano sindacati di garanzia, mallevadori del successo dell'operazione, al successo provvedendo e bastando il Tesoro Italiano » (1).

Il Tesoro aveva dunque voluto rendere se stesso garante dell'operazione, indottovi dalle cautele che contava di prendere, dalle eque condizioni che sarebbero state proposte ai portatori, in armonia collo stato attuale del mercato, interno ed esterno, e con tutta l'economia nazionale. Il Consorzio, costituito da un gruppo inglese, da un gruppo francese e da un gruppo tedesco, impegnavasi a tenere a disposizione del Tesoro 240 milioni di franchi a Parigi, 2.400.000 sterline a Londra ed 80 milioni di marchi a Berlino, per corrispondere fuori d'Italia a tutte le domande di rimborso delle rendite da convertire, che si presentassero agli sportelli dei corrispondenti del Tesoro incaricati all'estero del servizio inerente al debito pubblico e per provvedere a tutti gli acquisti di titoli di rendita sulle piazze di Parigi, Londra e Berlino, che si rendessero necessari alla tutela dei prezzi, e perciò al presidio della conversione, dal giorno del contratto a quello fissato per la chiusura del periodo utile alle domande di rimborso.

Il Tesoro aveva un anno di tempo per rimborsare al Consorzio le somme anticipate, cioè aveva innanzi a sé un tempo più che sufficiente per ismaltire una somma cospicua di titoli che i portatori avessero abbandonato, o mercè numerose domande di rimborso, alla pari, o con precipitate vendite che potessero deprimere i prezzi e minacciare i rapporti monetari tra l'Italia e l'estero. Durante l'anno, sulle somme anticipate dal Consorzio, il Tesoro avrebbe dovuto corrispondere gli stessi interessi che esso avrebbe ricavato dai titoli rimborsati ed acqui-

---

(1) *Nuova Antologia*, settembre 1906.

stato dallo stesso Consorzio per conto del Governo italiano; cioè il 4 % a tutto l'anno corrente, in relazione al valore intero della cedola scadente il 1 gennaio 1907 ed il 3,75 in relazione al saggio fissato pel nuovo titolo nei sei mesi successivi. Parità di frutto dall'uno dall'una e dall'altra parte, salvo un abbuono di dieci giorni in favore del Consorzio, ossia un carico effettivo di interessi pel Tesoro in ragione di soli dieci giorni, oltre gli interessi sulla somma rappresentante la differenza tra il prezzo medio degli acquisti fatti sul mercato ed il valore dei titoli ritirati. Come corrispettivo per la cooperazione, fu attribuita al Consorzio una provvigione ragguagliata all'1 % della somma impegnata; cresceva quindi per esso il beneficio netto, quanto minore fosse stata la somma dei rimborsi e degli acquisti sul mercato, ossia quanto più efficace fosse stato il suo concorso morale, più ristretta l'azione effettiva sul mercato, più felice l'esito dell'operazione.

Peraltro, il Consorzio riservavasi il diritto di dichiarare entro un mese dalla data di chiusura del periodo lasciato ai possessori delle rendite soggette a conversione per chiedere il rimborso, di tenere per proprio conto tutte le rendite rimborsate o acquistate su ordini del Tesoro, o parte di esse, verso pagamento del prezzo, determinato in ragione del carico fattone al Tesoro medesimo, dedotto l'1 % a prò del Sindacato assuntore, come provvigione di Banca pei rischi della opzione, la quale non potevasi esercitare dal Consorzio sui titoli rimborsati alla *pari*, se prima esso non l'avesse esercitata su tutti i titoli acquistati al disopra della *pari* in seguito ad ordini del Governo Italiano. Con siffatta opzione, favorita dall'accennato premio di uno per cento, il Consorzio veniva interessato a sostenere il prezzo dei titoli al disopra del valore nominale, dopo trascorso il periodo concesso ai possessori delle rendite convertite per domandare il rimborso.

Nell'ipotesi che il Sindacato estero non avesse esercitato l'opzione, e nella ipotesi subordinata che tra il Consorzio medesimo ed il Governo italiano non avesse potuto stabilirsi un amichevole accordo per la cessione a fermo di tutte le rendite ritirate dal mercato, sia per rimborso, sia per acquisto, coi fondi forniti dallo stesso Consorzio, l'alienazione dei titoli avrebbe avuto luogo all'estero per conto del Tesoro, in conformità ai limiti da questo segnati per mantenerne i prezzi alle condizioni più favorevoli. In tale ipotesi estrema, la commissione di banca al Consorzio estero sarebbe stata attribuita in ragione di 1/8 per cento.

Così tutti i casi venivano considerati. Il contratto, nel suo con-

cetto fondamentale ed in ogni suo particolare, era ispirato al duplice criterio di interessare efficacemente all'operazione la finanza straniera e di dare i mezzi per fronteggiare l'operazione, anche se avvenimenti gravi ed affatto inattesi fossero sorti a turbare improvvisamente il mercato monetario internazionale, con ripercussione, sia pure temporanea, ma violenta, sul corso dei valori di Stato.

Il Consorzio italiano si costituì sotto la direzione della Banca d'Italia (1). I vari Istituti si impegnarono ad accettare la conversione per tutti i titoli da loro posseduti, anzi la Cassa di risparmio Lombarda partecipò al Consorzio soltanto allo scopo di affermare la sua solidarietà coi maggiori Istituti di credito italiani, e per fissare in atto pubblico il suo proposito di accogliere precisamente la conversione per la parte cospicua del suo patrimonio investita in rendita al 5 0/0 lordo e 4 netto, e di favorire poi l'assorbimento graduale delle rendite convertite, mercè successivi investimenti in esse di sue nuove disponibilità.

I patti, sottoscritti a Roma dal gruppo italiano il 1° luglio, sono sostanzialmente conformi a quelli sottoscritti a Parigi dal Sindacato estero, ma con i corrispettivi a carico del Tesoro ridotti a metà.

Quanto alle spese generali necessarie per attuare l'operazione ed a tutte quelle straordinarie ed impreviste di qualsiasi genere, ne assunsero l'erogazione per l'estero la Casa De Rothschild, e per l'interno la Banca d'Italia, pattuendone fin dal principio l'ammontare in una cifra *a forfait* che per tutto l'estero fu di L. 1.100.000 e per l'interno di L. 100.000 (2).

Il disegno di legge per la conversione del 5 0/0 lordo e 4 netto in 3,75 venne presentato alla Camera dall'on. Giolitti, nella 2ª tornata del 29 giugno 1906. La relazione al progetto fu immediatamente fatta dall'on. Luzzatti, notoriamente il principale fattore di questa grande operazione. Su 255 votanti, 239 furono favorevoli al progetto e 16 contrari.

L'essenza del progetto sta nell'aver preferito di ridurre la rendita in due tempi, cioè, immediatamente al 3,75 0/0 e, fra cinque

---

1) Il Sindacato Italiano era formato dai seguenti Istituti: Banca d'Italia, Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Cassa di Risparmio delle provincie Lombarde, Opera Pia di San Paolo in Torino, Banca Commerciale Italiana, Banco di Roma, Banca Popolare di Milano, Banca Lombarda di Depositi e Conti correnti, Cassa Generale di Genova, Società di Assicurazioni diverse in Napoli.

(2) Relazione Majorana 12 sett. 1906. (Doc. N. XLI).



anni al 3,50. In tal modo l'erario avrebbe sopportato per cinque anni un onere maggiore di circa venti milioni, a paragone di una riduzione immediata di 50 centesimi, ma i preparatori della operazione preferirono il sistema della conversione differita, perchè nutrono il timore che non sarebbe stato possibile ridurre di un colpo la rendita di mezza lira, senza offrire ai portatori od al Sindacato di garanzia un premio in qualsiasi forma che avrebbe ammontato a 100 milioni, che il progetto lasciava ai primi, ma distribuito in cinque anni.

L'operazione ebbe un risultato brillante; la quantità di rendita convertita fu minima. Intanto è necessario soffermarci alquanto sulla critica, distinguendo quella antecedente e la susseguente alla operazione stessa.

### § 3.

In verità, la critica precedente non ha importanza di sorta; potremmo anzi dire che, più che di critica, si trattasse di suggerimenti, consigli e proteste per la mancata esecuzione di essa in momenti che gli ipercritici ritenevano propizi.

Così A. J. De Johannis (1), il quale aveva trovato conforme a prudenza che l'on. Luzzatti non avesse voluto intraprendere una sì grande operazione finanziaria agli inizi della guerra russo-giapponese, poichè era probabile che il conflitto si allargasse da un momento all'altro, si mostrava sorpreso come mai non vi avesse pensato durante l'anno susseguente, allorchè, dopo le dichiarazioni di Jaures, si ebbe la certezza che la Francia, non solo non sarebbe intervenuta nel conflitto, ma che, desiderosa di pace, rinunziava perfino alla guerra di rivincita per le provincie perdute.

D'altra parte, l'ipotesi che la Germania volesse intervenire a favore della Russia, per allontanare, come si diceva, il pericolo giallo, non era più ammissibile, dopo che le Banche tedesche avevano largamente sottoscritto il terzo prestito giapponese; e già si sa che quegli Istituti non potevano, nè potrebbero assumere impegni contro la politica dello Stato.

L'incidente stesso del Marocco, che venne generalmente temuto come l'origine di una imminente conflagrazione europea, pareva invece allo scrittore come una riprova della straordinaria solidità del mercato internazionale che mostrò appena di risentire l'agitazione.

---

(1) *L'Economista*, 31 luglio 1905, N. 1630, pag. 485.

Forte di queste ragioni, il De Johannis mostrava la convinzione che se il Governo offrisse alla rendita nominativa il cambio in 3 1/2 col solo vantaggio degli interessi pagati trimestralmente, una parte non piccola dei titolari del consolidato 5 0/0 accetterebbe volentieri la conversione. Ed era ancora più convinto del buon esito dell'operazione, che mentre, pel primo modo di condurla, egli prevedeva che l'operazione sarebbe riuscita solo per due o tre miliardi, coll'aggiunta di un piccolo premio in aumento al capitale, la operazione sarebbe riuscita quasi totalmente, nonostante la immediata riduzione al 3 1/2.

Come non è possibile concordare colle insistenze del distinto scrittore, così non sarebbe giusto criticarlo quale sognatore; ma ci sembra giusto rilevare che egli era troppo ottimista non solo nel giudizio sulla situazione, ma anche nella riduzione istantanea al 3,50, mentre era, d'altra parte, di troppo facile contentatura nel considerare come operazione riuscita quella il cui risultato fosse la conversione di soli due miliardi di rendita nominativa.

Ma, se il De Johannis aveva troppa fretta, non mancavano coloro che, qualche settimana prima della presentazione del progetto in Parlamento, essendo già trapelata qualche voce sull'operazione che era per tentarsi, consigliavano di rimandarla ancora fra due anni, poichè, approfittando delle migliorate condizioni del mercato, si sarebbe potuto evitare la spesa del premio da corrispondersi ai portatori, e quella della commissione da darsi agli intermediari.

Ma molto giustamente il De Johannis osservò che lasciar passare l'occasione propizia sarebbe stata una grave stoltezza, poichè trattandosi di un'operazione tanto complessa e complicata, dal punto di vista finanziario e politico, non si poteva assolutamente contare che entro due anni la situazione sarebbe migliorata. Basta inoltre un semplice calcolo aritmetico per dimostrare che la proposta dilazione, anzi che diminuire gli oneri del bilancio, li avrebbe accresciuti. Infatti, se col ritardo si sarebbe evitato il concorso del Sindacato e quindi la spesa relativa, gli interessi, o meglio, la differenza di interessi pagata nei due anni, aggiunta al premio da corrispondersi inevitabilmente ai possessori, superavano la spesa sostenuta nell'operazione se fatta due anni innanzi, valendosi dell'opera del Consorzio.

Del resto, passando dal campo delle ipotesi a quello della realtà, l'ammontare delle spese sostenute, fu di lire 9.637.153,62. Questo avere complessivo, paragonato all'ammontare delle rendite convertite (lire 8.100.435.000) si ragguaglia a meno di dodici centesimi per ogni cento lire di capitale nominale e di fronte al complesso dei mezzi

che i due consorzi eransi impegnati a tenere a disposizione del Tesoro, per fronteggiare qualsiasi eventualità dipendente dalla conversione (1100 milioni), si ragguaglia a centesimi 87  $1\frac{1}{2}$  ‰. Quindi, non avendo accordato alcun premio di conversione, e tutte le spese di commissione e di provvigione essendo contenute nella cifra sopra accennata, quando si consideri la mole dell'operazione compiuta, deve essere considerata come ben modesta.

Passando alla critica susseguente all'operazione, sì all'interno che all'estero, si obiettò al sistema seguito, quello di operare la conversione in due tempi; così il Tempo (1) definì la nostra conversione come un espediente per allontanarne un'altra più radicale, tenuta dalle classi reddituarie, piuttosto che per alleviare il debito nazionale. Il Raffalowich, agente del Tesoro russo a Parigi, ci ricordava l'esito sfortunato della conversione Goeschen che aveva disposto per la riduzione automatica dell'interesse dal  $2\frac{3}{4}$  al  $2\frac{1}{2}$ . Allora, essendo scoppiata la guerra del Transwal, e per conseguenza essendo il saggio dell'interesse risalito, il  $2\frac{1}{2}$  corrisposto dallo Stato venne trovato insufficiente, specialmente data la gravità del momento, ed i titoli discesero ad  $87\frac{2}{8}$  con grave danno dei possessori.

Al Raffalowich l'on. Luzzatti fece osservare che non era il caso di fare il confronto col lungo periodo assegnato dal Goeschen per addivenire dal  $2\frac{3}{4}$  al  $2\frac{1}{2}$ ; si trattava di circa 14 anni e fu un errore gravissimo quello di pretendere che le previsioni ottimiste, per quanto coscienziose, fatte al momento in cui l'operazione veniva lanciata, dovessero realizzarsi per un periodo di tempo sì lungo (2).

D'altro canto, la relazione Majorana parla chiaramente. Essendo il nostro organismo monetario ricostituito da poco e quindi sensibilissimo e, d'altra parte, non potendosi prevedere con assoluta esattezza quali sarebbero stati gli umori dell'estero, dove, come si è già detto, ancora una larga parte della nostra rendita era collocata, era stata lungamente studiata la questione se, dal punto di vista dello Stato, non convenisse seguire un regime più modernamente modificatore dello stato di fatto e quindi più accetto, sia all'interno che all'estero. Bisognava ancora tener calcolo del costo della conversione operata col metodo graduale e considerare se non fosse più opportuno di avvantaggiare tutti i possessori delle nostre rendite 5 ‰.

(1) N. 185 del 10 luglio 1906.

(2) *Nuova Antologia*, sett.-ott. 1906, pag. 7, nota 1.

lordo e 4 % netto concedendo loro, per un certo tempo, un saggio di interesse intermedio, anzichè beneficiare di larghe provvigioni e premi gli assuntori dell'operazione più rischiosa e quindi più cara.

« Certamente — e non mancano in tal senso esempi stranieri — in pochi giorni, in grazia alla scelta fortunata di un fugace momento, può essere strappata una conversione, anche a condizioni onerose per i creditori dello Stato, con vantaggio diretto ed immediato del Tesoro -- ma se, a conversione finita, ed a cagione di essa, seguano, a breve intervallo di tempo, sfavorevoli prezzi di borsa, in guisa da colpire il possessore di titoli nel reddito e nel capitale, il vantaggio procacciato al conto della spesa del Tesoro non ripara al danno che risente tutta la compagine economica del Paese, che del resto è la fonte cui il Tesoro attinge sempre le sue entrate. Ogni operazione, cattiva per la pubblica e privata economia, finisce per esser sempre un pessimo affare finanziario per lo Stato ».

In altri termini, pur supponendo escluso il pericolo di un rigetto copioso di rendita al momento dell'operazione, non si poteva sapere quali sarebbero state le conseguenze lontane di essa, dal momento che la conversione, per quanto materialmente compiuta in pochi giorni, fa sentire la sua influenza anche a parecchi anni di distanza.

Ed i punti neri che valgono a giustificare precisamente una tale considerazione e conseguente preoccupazione non mancavano: il pericolo della finanza russa e dell'esercizio ferroviario di Stato (1).

Il primo non era nelle nostre mani e non si poteva fare altro che attendere gli eventi, i quali davano motivo e ragione di credere alla probabilità di una sospensione o riduzione degli interessi del debito pubblico di quel paese. Ora, per quanto il nostro mercato si fosse in parte liberato dalla stretta dipendenza da quelli stranieri, mentre prima una qualunque crisi politica o finanziaria che si verificasse altrove, si faceva inevitabilmente sentire da noi, e sebbene buona parte della nostra rendita fosse ormai rientrata all'interno, se mai l'evento temuto si fosse avverato, il contraccolpo in Italia non sarebbe mancato e bisognava perciò prevederlo.

Quanto all'altro pericolo, l'on. Luzzatti, ricordando che l'evitarlo era nelle nostre forze, proponeva un piano per i rinnovamenti del materiale ferroviario, che escludeva l'ipotesi di emissioni vere e proprie.

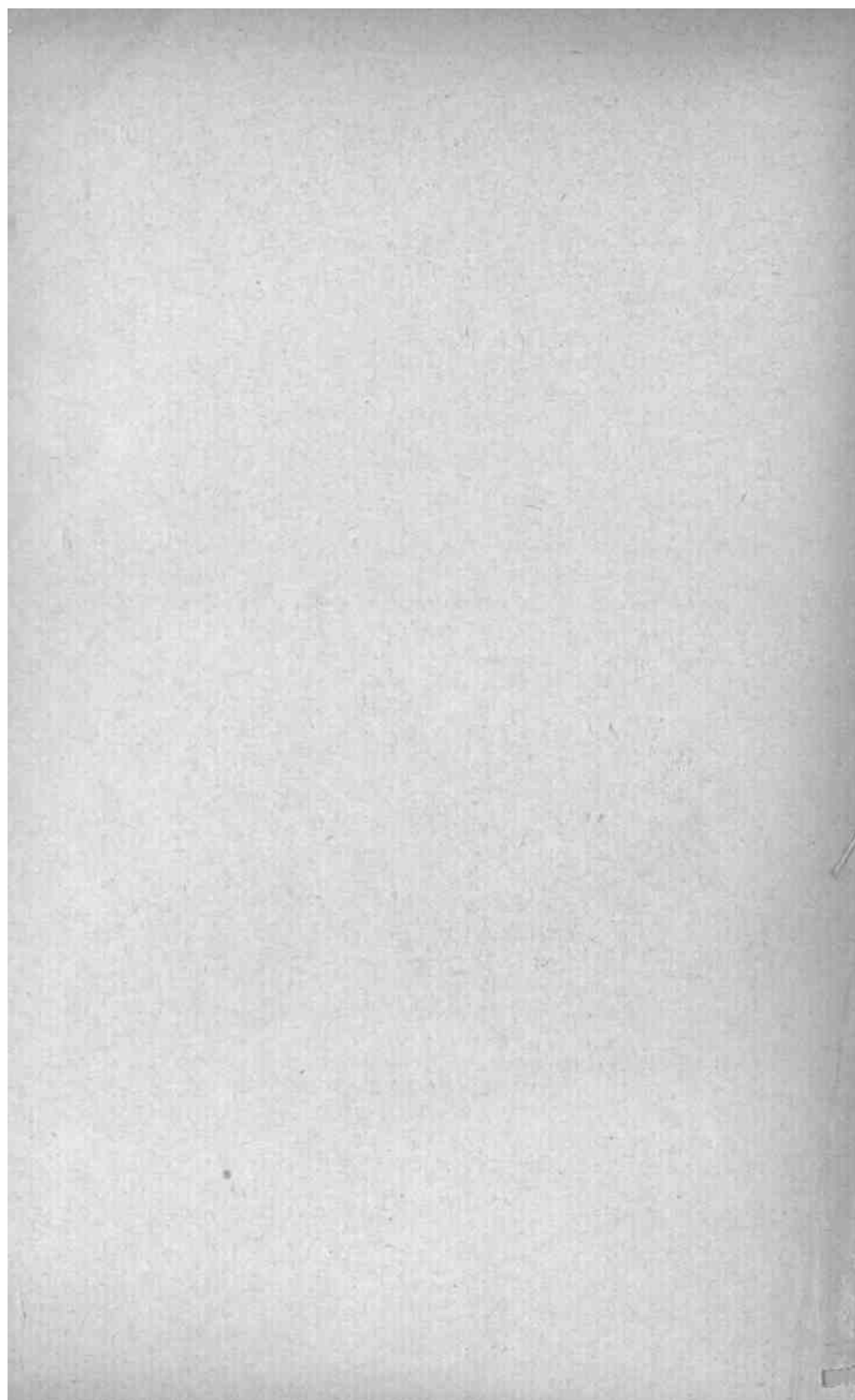
Questa conversione si può ben considerare come il principio della

---

(1) V. art. cit., *Nuova Antologia*.

nostra redenzione finanziaria; uno splendido principio, ma che non ci deve inebriare. Non basta convertire, bisogna ammortizzare; bisogna raggiungere quest'altro ideale, e certamente lo sarà se, vigilando con cura costante sull'integrità del nostro bilancio, evitando la ricaduta nel debito e la dispersione delle entrate con piccole grazie di imposte, sapremo trarre ancora profitto dagli eventi fortunati e dal credito riconquistato dalla nostra finanza.

---





TORINO - FRATELLI BOCCA, EDITORI

## Biblioteca di Scienze Sociali

(VOLUMI in-8°)

- 1-3. ALESSIO — Saggio sul sistema tributario in Italia.  
Vol. I. Imposte dirette, 1883 . . . . . L. 6 —  
» II. Imposte indirette, 1887 . . . . . » 16 —
2. LORIA — Teoria economica della costituzione politica. (Esaurito). \*
4. DEL VECCHIO — La famiglia rispetto alla Società civile ed al problema sociale, 1887 . . . . . » 6 —
5. DELLA BONA — Delle crisi economiche, 1887 . . . . . » 2 —
6. MASÈ DARI — Saggio sulle influenze della coltivazione intensiva nella rendita fondiaria, 1888 . . . . . » 3 —
7. COGNETTI DE MARTIIS — Socialismo antico. Indagini, 1889 . . . . . » 12 —
- 8-9. LORIA — Analisi della proprietà capitalistica, 1889 — 2 volumi . . . . . » 22 —
10. ALESSIO — Studi sulla teorica del valore nel cambio interno, 1890 . . . . . » 5 —
11. LORIA — Studi sul valore della moneta, 1891. (Esaurito).
12. SUPINO — Teoria della trasformazione dei capitali, 1891 . . . . . » 3 —
13. GRAZIANI — Studi sulla teoria economica delle macchine, 1891 . . . . . » 3 —
14. — Alcune questioni relative alla dottrina del salario, 1893 . . . . . » 2 —
15. ALBERTINI — La questione delle otto ore di lavoro, 1894 . . . . . » 2 50
16. PIERRACCINI — La difesa della società dalle malattie trasmissibili, 1895 . . . . . » 2 50
17. MAIORANA — La teoria sociologica della costituzione politica, 1895 . . . . . » 5 —
18. SUPINO — Storia della circolazione bancaria in Italia dal 1860 al 1894-95 . . . . . » 3 —
19. GARELLI — L'imposta successoria, 1896 . . . . . » 3 —
20. CARUSO RASÀ — La questione Siciliana degli Zolfi, 1897 . . . . . » 3 —
21. FLORA — La finanza e la questione sociale, 1897 . . . . . » 2 50
22. MASÈ DARI — La imposta progressiva. Indagini di storia ed economia della finanza, 1897 . . . . . » 12 —
23. VEGLIO-BALLERINI — La rappresentanza politica degli ordini sociali, 1897 . . . . . » 3 —
24. VIRGILII — Lo sciopero nella vita moderna, 1897 . . . . . » 3 —
25. BARBERIS e MASÈ DARI — Lo sviluppo della rete ferroviaria degli Stati Uniti e le sue variazioni, 1898 . . . . . » 4 —
26. GRAZIANI — Studi sulle dottrine dell'interesse, 1898 . . . . . » 3 —
27. RABBENO — La questione fondiaria nei paesi nuovi. (Le grandi colonie dell'Australasia), 1898 . . . . . » 5 —
28. LORIA — La costituzione economica odierna, 1899 . . . . . » 16 —

FORINO - FRATELLI BOCCA, EDITORI

29. GRAZIADEI — La produzione capitalistica, 1899 . . . . .	L. 4 —
30. EINAUDI — Un principe mercante, 1900 . . . . .	» 6 —
31. FLORA — Le finanze degli Stati composti, 1900 . . . . .	» 2 50
32. MATTEOTTI — L'assicurazione contro la disoccupazione, 1901 . . . . .	» 5 —
33. FRNICIA — La cooperazione in Piemonte, 1901 . . . . .	» 4 —
34. OTTOLENGHI C. — Delle perturbazioni economiche, 1901 . . . . .	» 2 —
35. GABBA B. — Trent'anni di legislazione sociale, 1901 . . . . .	» 3 —
36. MORELLI — La municipalizzazione dei servizi pubblici, 1901. (Esaurito).	
37. RIGNANO — Di un socialismo in accordo colla dottrina economica liberale, 1901 . . . . .	» 10 —
38. SUPINO — Individualismo economico, 1902 . . . . .	» 2 50
39. LORIA — Le Basi Economiche della costituzione sociale, 1902 . . . . .	» 10 —
40. EINAUDI — Studi sugli effetti delle imposte, 1902 . . . . .	» 6 —
41. BOGGIANO A. — L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe, 1903 . . . . .	» 7 —
42. CONIGLIANI — Saggi di economia politica e di scienza delle finanze, 1903 . . . . .	» 8 —
43. PROFUMO — Le assicurazioni operaie nella legislazione sociale, 1903 . . . . .	» 10 —
44. SELLA — Studi sugli effetti della speculazione cerealicola, 1904 . . . . .	» 3 —
45. LEVI-MORENOS — Lavoro e proprietà del suolo acqueo, 1904 . . . . .	» 2 —
46. BOGGIANO — L'azione dello Stato nel conflitto fra interessi col- lettivi e individuali, 1904 . . . . .	» 4 —
47. JANNACONE — I tributi speciali nella scienza della finanza e nel diritto finanziario italiano, 1904 . . . . .	» 3 50
48. GUARNIERI-VENTIMIGLIA — I conflitti sociali, 1905 . . . . .	» 7 —
49. LEVI — Per un Programma di Filosofia del diritto, 1905 . . . . .	» 4 —
50. BOGGIANO — La funzione delle banche in relazione con l'industria e il commercio, 1906 . . . . .	» 3 —
51. SELLA — La speculazione commerciale e le crisi di produzione 1906 . . . . .	» 5 —
52. FANNO — L'espansione commerciale e coloniale degli Stati mo- derni, 1906 . . . . .	» 12 —
53. SELLA — Le trasformazioni economiche del capitale fondiario . . . . .	» 5 —
54. NARDI-GRECO — Sociologia giuridica, 1909 . . . . .	» 12 —
55. FANNO — La moneta, le correnti monetarie e il riordinamento della circolazione, 1908 . . . . .	» 3 50
56. BUNGE — Il diritto. Saggio di una teoria scientifica dell'etica, 1909 . . . . .	» 10 —
57. SELLA — La vita della ricchezza, 1910 . . . . .	» 6 —
58. RICCI — Il capitale, 1910 . . . . .	» 6 —